



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO

AMÁRIA MAXINE CORDEIRO SOARES

O REPASSE DA COTA PARTE DO ICMS AOS MUNICÍPIOS CEARENSES COM
BASE EM ÍNDICES DE QUALIDADE E A PROMOÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS

FORTALEZA

2023

AMÁRIA MAXINE CORDEIRO SOARES

**O REPASSE DA COTA PARTE DO ICMS AOS MUNICÍPIOS CEARENSES COM
BASE EM ÍNDICES DE QUALIDADE E A PROMOÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem jurídica constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B761e Soares, Amária Maxine Cordeiro.
O repasse da cota parte do ICMS aos Municípios Cearenses com base em índices de qualidade e a promoção de Direitos Fundamentais / Amária Maxine Cordeiro Soares. – 2023.
163 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque .

1. Federalismo fiscal. 2. Cota parte do ICMS. 3. Gestão Pública por Resultados. 4. Promoção dos Direitos fundamentais. 5. Políticas públicas. I. Título.

AMÁRIA MAXINE CORDEIRO SOARES

O REPASSE DA COTA PARTE DO ICMS AOS MUNICÍPIOS CEARENSES COM
BASE EM ÍNDICES DE QUALIDADE E A PROMOÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem jurídica constitucional.

Aprovada em: 25/01/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)
Universidade Federal do Ceará(UFC)

Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Rafael Vieira de Alencar
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

A Deus, pois sem Ele nada seria possível.

AGRADECIMENTOS

Foram mais de dois anos de mestrado, quase inteiramente de modo remoto e em meio ao caos que a pandemia da Covid-19 ocasionou. Portanto, não foi fácil chegar até aqui! E eu não posso deixar de agradecer a todos que tiveram um papel importante nessa longa caminhada e que me ajudaram de algum modo a concluir esse trabalho.

Inicialmente, agradeço a Deus, por ter me protegido e guiado até aqui, por ter iluminado a minha mente para o estudo dessa pesquisa tão densa, por me proporcionar muito mais do que eu peço e por me permitir alcançar essa realização.

Agradeço aos meus pais, Ámita e Gilmário, por sonharem meus sonhos comigo, por me amarem incondicionalmente, por estarem sempre presentes na minha vida, pelas palavras de amor e incentivo, por nunca duvidarem de mim e da minha capacidade e por acreditarem em mais uma conquista profissional minha.

Agradeço também ao meu noivo, Daniel, por me ajudar constantemente a abrir as portas que eu desejar, por também sonhar meus sonhos comigo, pelo apoio incondicional e incentivo diário, por ser luz na minha vida, por me amar e, com a sua sabedoria, me impulsionar todos os dias, principalmente naqueles em que nada parecia fluir.

Ao meu irmão, Humberto, e a minha cunhada, Thames, por me incentivarem e por acreditarem em mim.

Aos meus sogros, Hilda e Pedro, pelo incentivo, cuidado e amor.

Aos meus amigos, na acepção fiel da palavra, representados em alguns nomes, Lívia, Pan, Isabele, Sócrates, por terem me ajudado em várias etapas do meu desenvolvimento profissional, me incentivado e acreditado em mim sempre.

Aos meus colegas de mestrado, especialmente Rafael e Carla, que me acompanharam por esses dois anos, dentro e fora do Programa de Pós-Graduação, que acreditaram em mim e me apoiaram diversas vezes.

À Maysa e ao Rafael, por terem me inspirado a ingressar no mundo acadêmico, incentivado a participar da seleção do mestrado e auxiliado na escolha do tema e na produção do projeto de pesquisa, fornecendo bibliografia, fazendo apontamentos preciosos e acreditando em mim.

Aos professores desse Programa de Pós-Graduação, por toda a colaboração para o desenvolvimento dessa pesquisa, pelos ensinamentos ministrados dentro e fora de sala de aula.

Aos professores integrantes da banca examinadora, por terem aceitado o convite à

minha defesa, contribuindo com o meu crescimento profissional.

Mais especialmente, agradeço ao Professor Felipe, por ter aceitado a missão de ser meu orientador, por ter me dado exemplo de pesquisador, professor, e ser humano. Por todo o auxílio na construção dessa pesquisa e por me inspirar na carreira acadêmica.

À Universidade Federal do Ceará, especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Direito, seus diretores e coordenadores, por proporcionarem o desenvolvimento acadêmico e por reunirem a base científica que serviu de substrato para a pesquisa apresentada.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo investigar como e em que medida a metodologia de distribuição da cota parte do ICMS aos municípios cearenses com base em índices de qualidade, Lei estadual nº 14.023/2007, pode atuar na promoção dos direitos fundamentais. Busca-se responder: 1) Como a repartição de receitas tributárias entre os entes federativos pode servir de instrumento para a concretização de direitos sociais à população, principalmente no âmbito dos governos locais? 2) Como funciona o repasse da cota parte de ICMS no Estado do Ceará e quais são os critérios adotados pela Lei 14.023/2007? 3) Como essa política pública estabelecida pela Lei Estadual nº 14.023/2007 se relaciona com a efetivação dos direitos à educação, saúde e meio ambiente, no âmbito de uma gestão pública por resultados? 4) Quais os reflexos verificados sobre os 10 municípios que mais receberam e os 10 que menos receberam repasse no intervalo 2009-2019 e quais os efeitos diretos sobre indicadores sociais relacionados à educação, saúde e meio ambiente? Para isso, inicialmente, discute-se sobre o federalismo fiscal brasileiro e suas assimetrias, debatendo questões em torno da descentralização e da autonomia dos entes federativos, bem como estuda-se as competências tributárias próprias de cada ente o mecanismo de transferências estabelecido na Constituição. Em seguida, explora-se a metodologia de distribuição da cota parte do ICMS, dentro do modelo de gestão pública por resultados adotado pelo Estado do Ceará, esmiuçando os índices: Índice de qualidade da educação (IQE); Índice de qualidade da saúde (IQS) e Índice de qualidade do meio ambiente (IQM). Compreende-se também a importância da temática das políticas públicas como um instrumento capaz de conferir efetividade aos direitos fundamentais dentro do Estado Social e Democrático de Direito, por isso, são apresentadas as teorias acerca de sua interseção com o Direito, conceituação, caracterização, ciclo e debatidas questões relativas à política pública cearense de repasse da cota parte do ICMS. Nas primeiras seções, a pesquisa é predominantemente qualitativa e fixa as bases teóricas para a terceira seção. Por fim, é realizada análise quantitativa dos impactos da metodologia de distribuição com base em índices de qualidade, no intervalo 2009-2019, sobre 20 municípios, socioeconomicamente opostos, divididos em dois grupos, 10M+ e 10M-, a fim de visualizar se foi proporcionada uma distribuição mais equitativa do repasse. Ainda, verifica-se os efeitos diretos da cota parte sobre indicadores de educação (IDEB), saúde (TMI) e meio ambiente (saneamento), na intenção de descobrir se essa metodologia é capaz de induzir políticas públicas e promover efeitos positivos sobre direitos

fundamentais. Para isso, utiliza-se de pesquisa quantitativa, desenvolvida com o auxílio da econometria, por meio de abordagem correlacional, a partir de dados secundários coletados junto a bases do IPECE, FINBRA, IBGE e SEFAZ-CE.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo fiscal. Cota parte do ICMS. Gestão Pública por Resultados. Promoção dos Direitos fundamentais. Políticas públicas.

ABSTRACT

This study aims to investigate how and to what extent the methodology of distribution of the part of the ICMS to the municipalities of Ceará based on quality indexes, State Law No. 14,023/2007, can act in the promotion of fundamental rights. It seeks to answer: 1) How can the distribution of tax revenues among federal entities serve as an instrument for the realization of social rights to the population, especially in the context of local governments? 2) How does the transfer of the part of ICMS in the State of Ceará work and what are the criteria adopted by Law 14.023/2007? 3) How does this public policy established by State Law No. 14,023/2007 relate to the realization of rights to education, health and the environment, within the framework of public management by results? 4) What are the reflexes found on the 10 municipalities that received the most and the 10 that received the least in the 2009-2019 interval and what are the direct effects on social indicators related to education, health and the environment? For this, initially, it is discussed about the Brazilian fiscal federalism and its asymmetries, debating issues around the decentralization and autonomy of federative entities, as well as studying the tax competences of each one the transfer mechanism established in the Constitution. Next, we explore the methodology of distribution of the quota part of the ICMS, within the public management model by results adopted by the State of Ceará, detailing the indexes: Education Quality Index (Iqe); Health quality index (SQI) and Environmental Quality Index (MQI). It is also understood the importance of the theme of public policies as an instrument capable of conferring effectiveness to fundamental rights within the Social and Democratic State of Law, therefore, theories about its intersection with the law, conceptualization, characterization, cycle and debated issues related to public policy in Ceará to transfer the quota part of the ICMS are presented. In the first sections, the research is predominantly qualitative and sets the theoretical basis for the third section. Finally, a quantitative analysis of the impacts of the distribution methodology based on quality indices is performed, in the 2009-2019 interval, on 20 municipalities, socioeconomically opposed, divided into two groups, 10M+ and 10M-, in order to visualize whether a more equitable distribution of the transfer was provided. Furthermore, there are direct effects of the share share on indicators of education (IDEB), health (IMT) and environment (sanitation), with the intention of finding out if this methodology is capable of inducing public policies and promoting positive effects on fundamental rights. For this, quantitative research is used, developed with the aid of

econometrics, through a correlational approach, based on secondary data collected from ipece, FINBRA, IBGE and SEFAZ-CE databases.

KEYWORDS: Fiscal federalism. Quota part of ICMS. Public Management by, Results. Promotion of fundamental rights. Public policy.

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	13
2 O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS	18
2.1 Federalismo fiscal brasileiro: estrutura e assimetrias	21
2.2 Descentralização e autonomia dos entes federativos	25
2.3 Competência tributária própria e transferências intergovernamentais	31
2.3.1 Transferências pertencentes aos Municípios.....	37
2.4 A tributação como mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo	39
3 GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS E A UTILIZAÇÃO DE ÍNDICES PARA O REPASSE DA COTA PARTE DO ICMS NO CEARÁ.....	42
3.1 ICMS no Ceará.....	45
3.1.1 A cota-parte do ICMS.....	49
3.2 A adoção de índices de qualidade para o cálculo da parcela discricionária	56
3.2.1 Índice municipal de qualidade da educação – IQE.....	60
3.2.2 Índice municipal de qualidade da saúde– IQS.....	64
3.2.3 Índice municipal de qualidade do meio ambiente – IQM	67
3.3 Políticas públicas e efetividade dos direitos fundamentais.....	75
3.4 A metodologia de distribuição da cota parte do ICMS com base em índices de qualidade constitui política pública por excelência?	85
4 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO COM BASE EM ÍNDICES DE QUALIDADE	91
4.1 Estratégia empírica	92
4.1.1 Metodologia correlacional.....	92
4.1.2 Indicadores de impacto	95
4.1.3 Fontes dos dados.....	96
4.2 Análise quantitativa do intervalo 2009-2019 em municípios socioeconomicamente opostos.....	99
4.3 Efeitos diretos sobre indicadores	104
4.3.1 Educação	104
4.3.2 Saúde.....	111
4.3.3 Meio ambiente	123
4.3.4 Análise das correlações	127

4.4 A nova metodologia é capaz de induzir políticas públicas e promover efeitos positivos em educação, saúde e meio ambiente?.....	129
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS.....	142
APÊNDICES	161

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS) é bastante vultoso, impõe-se sobre uma base ampla e é bastante significativo no Estado do Ceará e em outros estados da federação.

Apesar de ser um imposto estadual, parte do produto do ICMS deve ser repassado aos municípios, especificamente 25%, ao que se denominou cota parte. Com essa medida, o legislador constitucional pareceu dar um passo na direção de prover os entes municipais com recursos suficientes para a realização das tarefas que a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) lhes reservou, valorizando a figura do Município e sua autonomia para o gasto público.

No entanto, o legislador constitucional optou por utilizar o Valor Adicionado Fiscal (VAF) em cada território como principal critério de repartição do produto da arrecadação do ICMS, determinando, inicialmente, que no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) da cota-parte seria distribuída segundo tal critério e os outros 25% conforme legislação estadual. Contudo, a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 modificou o art. 158 da CRFB/88, determinando que 65% da cota-parte seria distribuída conforme o VAF e 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (BRASIL, 1988).

Tão importante para os Municípios quanto a opção constitucional de que recebam parte dessa receita é a verificação da forma com que o recurso será dividido entre os governos municipais.

No Estado do Ceará deu-se início, em 2003, a um novo modelo de gestão governamental, denominada Gestão Pública por Resultados (GPR), que tem a sua concepção metodológica e operacional baseada na lógica de um governo que é meio e não fim, que financia resultados e não processos, que inverte o ônus da prova e assume o compromisso de mostrar que retorna de forma satisfatória o dinheiro recolhido do contribuinte. Sua adoção impulsionou a modificação da Lei

Estadual nº 12.612/1996, que considerava a quantidade de gastos realizados para o repasse da cota parte e acabava por impossibilitar que municípios menores aumentassem suas receitas, potencializando as desigualdades existentes (BRASIL, 1996).

A partir da mudança legislativa, implementada pela Lei Estadual nº 14.023/2007, ao vincular o repasse de parte do ICMS aos índices de qualidade e, portanto, ao aprimoramento da prestação de determinados serviços de educação, saúde e saneamento (BRASIL, 2007), verificou-se uma abertura à preocupação do gestor municipal com a realização desses direitos fundamentais e despertou-se para a ideia de que essa política de repartição tributária poderia se mostrar bastante positiva, principalmente no contexto atual, em que são constantes as polêmicas que circundam os direitos fundamentais, afirmando carecerem de efetividade.

A metodologia de rateio da cota parte do ICMS do Ceará tem sido modelo para outros estados, pois visando valorizar os governos cearenses locais, incentiva a melhoria no fornecimento dos serviços de educação, saúde e saneamento, a partir de uma “premiação” com maior repasse do imposto.

Nesse sentido, a pesquisa proporciona um enfoque na repartição de receitas tributárias, especificamente na metodologia de distribuição da cota parte do ICMS no Ceará, interligada à temática das políticas públicas e da promoção de direitos fundamentais, desenvolvendo-se em duas partes: a primeira teórica, que fixa as bases para a segunda, predominantemente empírica.

A primeira parte é composta por duas seções. A primeira seção realiza um estudo sobre o federalismo fiscal brasileiro e suas assimetrias, explorando os temas descentralização e autonomia dos entes federativos. Posteriormente, discorre-se acerca das competências tributárias próprias e das transferências intergovernamentais, centrando-se nas transferências pertencentes aos municípios e na necessidade de fortalecimento da autonomia municipal. Por fim, problematiza-se o papel assumido pela tributação como mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo.

A segunda seção aborda a relação entre a gestão pública por resultados (GPR), a utilização de índices para o repasse da cota parte do ICMS no Ceará e a promoção de direitos fundamentais. Primeiro, explora-se a metodologia, esmiuçando os índices que compõem o cálculo da parcela discricionária: Índice Municipal de Qualidade da Educação – IQE; Índice Municipal de Qualidade da Saúde – IQS; e

Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM. Em seguida, compreende-se as teorias acerca das políticas públicas, seu conceito, ciclo e características, e explora-se a utilização delas como instrumento capaz de proporcionar efetivamente aos direitos fundamentais no Estado democrático de direito. Por último, analisa-se, com base no quadro de referência de uma política pública¹, desenvolvido por Maria Paula Dallari Bucci (2015), a metodologia de distribuição da cota-parte do ICMS no Ceará, com vistas a identificação de seus elementos e visualização da organização interna dessa política.

O Quadro de Referência de Políticas Públicas (BUCCI, 2015) possibilita a visualização facilitada de um programa de ação, destacando seus elementos: i) nome oficial do programa; ii) gestão governamental; iii) base normativa; iv) desenho jurídico-institucional; v) agentes governamentais; vi) agentes não governamentais; vii) mecanismos jurídicos de articulação; viii) escala e público-alvo; ix) dimensão econômico-financeira; x) estratégia de implantação; xi) funcionamento efetivo; e xii) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

A segunda parte do trabalho compreende a terceira seção. Analisa-se empiricamente os impactos da metodologia de distribuição com base em índices de qualidade, com o auxílio da econometria, por meio de abordagem correlacional, no intervalo 2009-2019, em municípios socioeconomicamente opostos, bem como verifica-se os efeitos diretos sobre os indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) e Percentual de Esgotamento sanitário adequado (%ES), a fim responder ao questionamento: A nova metodologia é capaz de induzir políticas públicas e promover efeitos positivos em educação, saúde e meio ambiente?

Ao longo da análise empírica, são mencionados e confrontados, alguns estudos extraídos da bibliografia existente acerca do tema, expondo-se as limitações da pesquisa e as correlações realizadas, no intuito de evidenciar possíveis relações de causalidade.

O fio condutor do trabalho é a relação dos arranjos da política pública em questão com a promoção de direitos fundamentais, dentro de um federalismo repleto

¹ O quadro de referência é um método estruturado que procura isolar os elementos da política pública enquanto objeto de estudo, a partir da identificação dos aspectos jurídicos, econômicos e de gestão que determinam o seu funcionamento. Essa metodologia dá ênfase ao aspecto institucional da política, na medida em que procura identificar o contexto institucional e os mecanismos de agregação de preferências dos agentes que estão envolvidos em seu planejamento e execução.

de assimetrias, em que a figura do Município carece de fortalecimento.

Acredita-se que a metodologia de distribuição da cota parte do ICMS com base em índices de qualidade é um instrumento capaz de trazer mais efetividade para os direitos fundamentais e melhorias em serviços públicos importantes, desde que os incentivos sejam devidamente alinhados. Por isso, o presente estudo analisará essa política pública e os seus efeitos sobre indicadores socioambientais.

No decorrer da pesquisa, esta dissertação buscará responder às seguintes questões:

1) Como a repartição de receitas tributárias entre os entes federativos pode servir de instrumento para a concretização de direitos sociais à população, principalmente no âmbito dos governos locais? 2) Como funciona o repasse da cota parte de ICMS no Estado do Ceará e quais são os critérios adotados pela Lei Estadual nº 14.023/2007? 3) Como essa política pública estabelecida por esta lei se relaciona com a efetivação dos direitos à educação, saúde e meio ambiente, no âmbito de uma gestão pública por resultados? 4) Quais os reflexos verificados sobre os 10 municípios que mais receberam e os 10 que menos receberam repasse no intervalo 2009-2019 e quais os efeitos diretos sobre indicadores sociais relacionados à educação, saúde e meio ambiente?

Quanto à abordagem, a pesquisa é em parte qualitativa, a medida que as seções 1 e 2 tratam de dados não mensuráveis e que não podem ser traduzidos em números quantificáveis, como as teorias acerca do federalismo fiscal, das competências tributárias e transferências intergovernamentais, bem como sobre as políticas públicas. E em parte é quantitativa, uma vez que a terceira seção é desenvolvida por meio de abordagem correlacional, com o auxílio da econometria, a partir de dados secundários coletados nas bases de dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Finanças Brasil (FINBRA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Secretaria de Estado da Fazenda do Ceará (SEFAZ-CE).

De acordo com o procedimento técnico, a pesquisa se classifica em grande parte como bibliográfica, visto que é elaborada a partir do levantamento de material já publicado (processado em bases ou bancos de dados nacionais e/ou internacionais), como livros, artigos em periódicos científicos, teses, dissertações, entre outros. Incluem-se, além das obras jurídicas, livros de economia e políticas públicas, que tratam do tema de pesquisa de forma direta. Além disso, o objeto de

estudo será explorado através de obras nacionais e estrangeiras, tudo com o fito de reunir um referencial teórico sólido.

Ainda, menciona-se que após o tratamento dos dados foram desenvolvidos recursos gráficos na intenção de facilitar a exposição e a compreensão das informações obtidas.

Nesse ponto, fica mais visível a caracterização da pesquisa como descritiva, uma vez que busca descrever, detalhadamente, os pontos atinentes ao que se pretende estudar, estabelecendo correlações, o que só é possível com a análise das fontes bibliográficas e dos dados secundários colhidos.

Consolidadas as informações pertinentes, os pretensos resultados visam contribuir para o acúmulo do conhecimento, sobretudo, sobre o objeto de estudo, na medida das hipóteses e conclusões alcançadas, o que caracteriza a pesquisa pura, de aplicabilidade mediata dos resultados.

2 O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

As modificações ocorridas na sociedade possibilitaram o surgimento de diversas formas de organização das pessoas, levando à criação do Estado, que, conforme Conti (2001, p. 01), é uma entidade destinada a gerir a vida da sociedade e atender as necessidades públicas, promovendo o bem comum.

É possível extrair dessa afirmação que cabe ao Estado organizar e, por consequência, interferir na vida das pessoas. Desde muito tempo essa intervenção se mostra importante, eis que as divergências giram apenas em torno da sua extensão, forma e intensidade.

A organização dos Estados no campo político se dá na forma Unitária ou Federal. Pela primeira tem-se um poder central forte, marcado por centralização política e relações de hierarquização e subordinação. Já a segunda é marcada pela coexistência de um poder dotado de soberania e poderes autônomos. Há, ainda, uma terceira possibilidade, a confederação, que se distingue do Estado Unitário pelo fator da descentralização e do Estado Federal por conferir soberania política às unidades territoriais junto à comunidade internacional e possibilitar o direito de secessão (SOARES; MACHADO, 2018, p. 15).

Conti (2001) assegura que uma classificação dicotômica não se coaduna com o que se observa na conformação dos Estados modernos, mostrando-se insuficiente e imprecisa. O que se constata é uma infinidade de formas de se auto-organizarem, cada uma com suas peculiaridades. Hugo Segundo (2005, p. 24) complementa a ideia afirmando que não existe uma forma pronta, estanque e cristalizada de federalismo, podendo-se suscitar a questão de saber se realmente existem elementos essenciais, ou comuns, que permitam a definição dessa forma de Estado em seus traços mais gerais.

Independentemente da existência de outras formas, seguindo a tradição republicana, o art. 1º da Constituição de 1988 declara que a forma do Estado brasileiro é o Estado Federal. Destacam-se como características desse modelo a existência de, pelo menos, duas esferas de governo; a autonomia das entidades descentralizadas; a organização do Estado expressa na Constituição; a repartição de competências entre as entidades descentralizadas; a participação na formação

da vontade nacional e a indissolubilidade (CONTI, 2001, p. 15-19).

Não se trata de oposição à unidade, mas busca pela unidade na diversidade. Assim, para garantir a unidade, o Estado possui determinada forma de organização mais ou menos centralizada (BERCOVICI, 2004, p. 10).

Na perspectiva de conceituação do federalismo existe considerável convergência entre os autores. O que há na prática são formas de federação que não seguem todos os aspectos formais inerentes ao que deveria ser de fato esse tipo de estado. Podem ser identificados aspectos comuns em países que optaram pelo federalismo, dentre eles, a trajetória histórica de autonomia subnacional, grandes áreas territoriais e heterogeneidades culturais (SOARES; MACHADO, 2018, p. 22).

Os entes governamentais devem ter poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e as unidades subnacionais, parte delimitada do território com seus habitantes, atuando ambas dentro de um campo pactuado de competências (SOARES; MACHADO, 2018).

Se por um lado a descentralização é um fator determinante, por outro exige que seja acompanhada de uma distribuição de competências e de recursos que atendam às necessidades de cada ente federativo, o que implica em fontes de arrecadação que independem da interferência do poder central, sendo essa uma característica fundamental desta forma de organização.

Considerando que facilita a maior participação do cidadão na vida política do governo, o federalismo possui enorme influência na construção de bases mais sólidas para os estados democráticos ao desestimular a concentração de poderes na mão de uma única pessoa ou pequeno grupo e encorajar a aproximação dos centros decisórios do povo, favorecendo o diálogo entre os verdadeiros detentores do poder (ZIMMERMAN, 2014, p. 41).

Como construção jurídico-política, o Estado pode ser dividido de forma didática i) por agregação ou desagregação; ii) em dual ou cooperativo; e iii) em simétrico ou assimétrico. O Estado federal por agregação surge a partir da união de estruturas pré-existentes, que se agregam e formam uma federação, enquanto que, o por segregação surge de uma estrutura única, que se desmembra em várias unidades, às quais se concede autonomia, como é o caso do Brasil (CONTI, 2001, p. 20).

Outro critério de grande importância é a distribuição de competências que separa o estado federal em dual ou cooperativo/integrativo. Pelo primeiro, há uma repartição horizontal do poder, composta por rígida separação entre o poder central e os estados federados. No cooperativo, tem-se a divisão de uma mesma matéria em diferentes níveis,

entre diversos entes federativos. Nesse tipo de federalismo, há uma maior interpenetração entre as unidades da federação e o poder central (CONTI, 2001, p. 21).

A ideia de simetria se relaciona com proporção ou harmonia, enquanto que assimetria revela o oposto. Assevera-se que o federalismo simétrico corresponderá a uma estrutura normativa distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autonomia no conjunto das formas políticas (HORTA, 2003, p. 491). Por sua vez, a existência de deformações nessas formas políticas pode originar anomalias que levam ao federalismo assimétrico.

A Constituição de 1988 consagrou o modelo federativo como cláusula intangível pelo constituinte reformador (art. 60, §4º, inciso I) e, na intenção de instituir um federalismo cooperativo, buscou equilibrar a ordem jurídica do ente central com as dos entes subnacionais.

Carrazza (2012, p. 160) aponta que incorrem em erro os que veem uma relação hierárquica entre o governo central e os governos locais, quando há, na verdade, campos de atuação autônomos e exclusivos traçados pela constituição. Referida autonomia garante a possibilidade de eleição de prioridades nos assuntos de competência local, pois se assim não fosse, as vantagens da federação desapareceriam.

Bercovici (2004) atenta que o federalismo cooperativo se justifica pelo fato de que em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente sobre inúmeros setores da atuação estatal que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional.

A transição do Estado liberal para o Estado social promoveu uma alteração substancial na concepção do Estado e em suas finalidades. Enquanto o primeiro é marcado pela ausência de interferência do governo em diversos aspectos da vida social, o segundo tem como responsabilidade uma atuação direta e interventiva na realidade social, a fim de garantir o bem-estar e diminuir as possíveis desigualdades materiais existentes na sociedade.

Desse modo, a autonomia política prevista pelo federalismo deve dotar os entes da correspondente competência legislativa e administrativa para que opere no fornecimento de bens e serviços públicos. E essa competência administrativa deve vir acompanhada de autonomia financeira, que só é possível de ser exercida se estes forem dotados de fontes de arrecadação que independam da interferência do governo central.

Auto-organização e autogoverno, dentro dos limites constitucionais, são traços fundamentais do regime federativo. A autonomia dos governos parciais é essencial e ela não há de ser meramente formal, mas efetiva. Para isso, o ente federado que se pretende autônomo

precisa possuir recursos financeiros necessários ao exercício dessa autonomia (SEGUNDO, 2005, p. 50).

Para Schoueri (2016, p. 18), a simples existência de um Estado implica na busca de recursos financeiros para a sua manutenção. De acordo com o autor, as mais primitivas formas de organização social já apresentavam alguma espécie de cobrança para os gastos coletivos.

Além da incumbência quanto as questões econômicas, existem inúmeras de caráter social, como a realização da justiça social, por meio da redistribuição de renda, e a garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade, etc.

Indispensável, portanto, a atribuição de competências para legislar, arrecadar, orçar e gerir seus recursos, independentemente da interferência do poder central, ante a necessidade de se assegurar autonomia administrativa, financeira, política e de auto-organização aos entes federativos.

Por outro lado, a oferta de bens e serviços de modo disforme dentro do território implica diferentes capacidades arrecadatórias e, conseqüentemente, diferentes condições para prover as necessidades da população local. Tais assimetrias devem ser consideradas pela União dentro da dinâmica do federalismo para viabilizar uma atuação redistributiva pelo mecanismo das transferências com vistas à equalização fiscal dos entes.

A partir daí emerge a imprescindibilidade de estruturação das finanças públicas e do desenvolvimento da atividade financeira estatal, uma vez que necessidades públicas compreendem tudo aquilo que incumbe ao Estado prover em decorrência de uma decisão política inserida em norma jurídica (OLIVEIRA, 2015, p. 179). Para que se possa falar de um federalismo efetivamente cooperativo, as receitas públicas precisam estar disponíveis aos responsáveis pelas prestações materiais de direitos fundamentais aos cidadãos.

Nesse contexto, passa-se a tratar dos aspectos fundamentais do federalismo fiscal, adiantando que, conforme se analisará, sua estrutura atual não oferece adequada alocação de recursos, despontando em contínua disputa entre os entes, concentração disforme de recursos e insuficiência dos critérios usados para rateio federativo.

2.1 Federalismo fiscal brasileiro: estrutura e assimetrias

A Constituição Federal de 1988, resultado do processo de redemocratização brasileiro, em seu art. 18, assevera que a República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios, todos entes dotados de autonomia,

pelo que se entende governo próprio que compreende uma parcela decisional dentro do círculo de competências determinadas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Do ponto de vista da soberania interna, se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização (BONAVIDES, 2012, p. 231).

A opção brasileira foi pela descentralização cooperativa vertical, dirigida pela União, responsável pelo poder central e homogeneizador, a fim de possibilitar que as políticas tenham uma abrangência nacional, planejadas e executadas nos três níveis. Por sua vez, para viabilizar a condução das políticas sociais era necessário desenvolver um sistema voltado à arrecadação de recursos suficientes.

Em termos fiscais o fundamento do federalismo é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal, por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das existentes disparidades regionais² (BERCOVICI, 2004, p. 58:59).

Tal dimensão cooperativa decorre também do art. 23 da Constituição, que elenca uma série de áreas de gestão pública como competência comum a todos os níveis da federação e traz, em seu parágrafo único, a previsão de que lei complementar fixará normas para essa cooperação (BRASIL, 1988).

Conti (2001, p. 24:25) explica que a maneira como as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro, que pode ser denominada de federalismo fiscal, engloba a análise da forma como está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, o grau de autonomia, as incumbências que lhes são atribuídas e como serão financiadas.

Portanto, federalismo fiscal³ é a forma como as instâncias se organizam quanto aos encargos e as receitas despendidas para a execução das funções governamentais, e sua dinâmica combina arrecadação própria e receitas decorrentes de transferências. O seu conceito envolve a partilha da receita tributária e patrimonial entre entes federados, seja por meio da repartição das fontes de receita, seja pela repartição do produto da arrecadação

² O movimento de equalização fiscal direciona o federalismo à superação das desigualdades, conferindo possibilidades aos entes menores de cumprirem suas responsabilidades. A esse respeito, Prado (2006, p. 43) entende que: “A Equalização Fiscal consiste, pois, no critério de rateio que, ao considerar a realidade econômica, atribui à transferência intergovernamental maior racionalidade, buscando a equidade como parâmetro de rateio, no sentido do acesso de cada cidadão da Federação a um mesmo padrão mínimo de serviços sem que ele tenha que arcar com um custo tributário mais elevado do que a média dos demais cidadãos”.

³ Para Musgrave e Oates (*apud* CATARINO; ABRAHAM, 2018) “fiscal federalismo” (federalismo fiscal) se refere à divisão das funções do setor público financeiro entre os diferentes níveis de governo.

(SCAFF, 2014).

O estudo do federalismo fiscal se desenvolve dentro da ciência das finanças, a qual reconhece a existência de fundamentos denominados por princípios do federalismo fiscal, como o princípio do benefício, da compensação fiscal e da distribuição centralizada.

Conti (2001, p. 28) explica que, pelo princípio do benefício, os serviços públicos devem ser divididos em federais, estaduais ou municipais, de acordo com o benefício por ele produzido. Com a compensação fiscal, procura-se atenuar os desajustes que venham a ocorrer em função de peculiaridades de determinados serviços capazes de gerar as externalidades. Por fim, pelo princípio da distribuição centralizada, admite-se que o mais adequado é concentrar a distribuição de renda no governo central, pois assim as medidas redistributivas ganham mais eficácia e eficiência.

Como instrumento de justiça social, o federalismo fiscal gravita em torno do consenso existente sobre a necessidade de tratamento desigual conforme as diferenças existentes entre as regiões, pelo que os benefícios maiores para as áreas mais pobres ficam plenamente justificados (TORRES, H., 2014). Noção expressa de cooperação reside na destinação de recursos às regiões mais pobres do art. 159, I, “c”, da CRFB/88 (BALEEIRO, 2015, p. 293).

Além de estar cristalizado como cláusula pétrea, Heleno Torres (2012, p. 454) enumera elementos de segurança jurídica desse modelo no texto constitucional, tais como, preservação diante de conflitos de competência (art. 146); imunidade recíproca (art. 150, VI); vedação a instituição de tributo intermunicipal e interestadual limitando o tráfego de bens e pessoas (art. 150, V) e a proibição de se estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza em razão da procedência ou destino (art. 152).

Como exposto, a dinâmica federativa acomoda a distribuição de competência tributária própria aos entes com a transferência de receitas, uma vez que as diferentes capacidades de arrecadação implicam em condições díspares para o provimento de serviços à população.

Por ser um país territorialmente extenso, o desenvolvimento no Brasil não se deu de modo uniforme. O subdesenvolvimento de determinadas regiões está ligado a inúmeros fatores, como, por exemplo, distribuição de riquezas, clima, falta de recursos hídricos, solo, etc.

É possível perceber a assimetria diante da diferença do Produto Interno Bruto (PIB) entre os estados brasileiros, uma vez que, conforme dados do IBGE, as regiões sudeste e sul, com apenas sete estados, concentram cerca de 70% do PIB brasileiro, enquanto as

outras vinte unidades federativas dividem os 30% restantes.

Dentro do Ceará também se visualiza essa assimetria. O relatório do Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE) verificou que apenas dez municípios foram responsáveis por concentrar 84,64% do total de arrecadação próprias dos 184 entes municipais. Constam neste grupo Fortaleza e cinco municípios que fazem parte da Região Metropolitana da capital do Ceará (São Gonçalo do Amarante, Aquiraz, Eusébio, Caucaia e Maracanaú). Os demais componentes foram Juazeiro do Norte, Sobral, Brejo Santo e Iguatu (DEZ..., 2019, s. p.).

Atento a formação de distorções federativas tanto verticais quanto horizontais, o constituinte inseriu o combate às desigualdades regionais no rol de objetivos da República, presente no art. 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). E ao combinar arrecadação própria dos entes com as receitas decorrentes de transferências, o federalismo fiscal brasileiro busca, considerando a disparidade de riquezas por regiões, minimizar o problema com mecanismos de equalização fiscal.

Porém, a estruturação atual feita pela Constituição não oferece adequada distribuição de recursos para possibilitar a autonomia financeira dos entes subnacionais, a qual representa a suficiência de recursos para fazer frente às necessidades públicas⁴ a cargo do Ente Político, traduzindo-se em característica material sem a qual seria inútil qualquer repartição de competências administrativas e competência jurídica para realizar escolhas públicas⁵ de alocação prioritária de recursos.

Neste sentido, se mostra essencial somar a noção de federalismo cooperativo com equilíbrio financeiro vertical na Federação. A partilha de receitas públicas oriundas de impostos de competência de Entes federativos de maior abrangência territorial, por meio dos fundos ou diretamente, é exemplo de previsão constitucional voltada a esse fim e pode ser encarada como pressuposto para a necessária reforma do federalismo fiscal brasileiro.

As transferências são realizadas para cobrir as diferenças decorrentes das

⁴ De acordo com Scaff (2018) “É necessário que se identifique quais são as prioridades de gasto que o poder público deverá escolher para fazer frente às necessidades da população. No aspecto orçamentário isso se desenvolve em três âmbitos: da receita, da despesa e do endividamento. No âmbito dos gastos públicos as possibilidades são ainda maiores, mesmo que dirigidos prioritariamente à população que tenha menos riquezas, o que caracterizaria o orçamento republicano, pois tal população pode ser urbana ou rural, carente de saúde, educação, saneamento, moradia, lazer e uma infinidade de outras carências socioeconômicas. Conectando os dois conceitos, de reserva do financeiramente possível e de escolhas públicas orçamentárias, verifica-se que existem recursos escassos para atingir objetivos incomensuráveis. Quanto mais difíceis os objetivos, maior o custo financeiro para seu alcance”.

⁵ “Definir o que é interesse público é outro ponto a que se propõe a teoria da escolha pública. Isso porque, na elaboração da lista de prioridades, deve-se levar em consideração a sociedade plural em que vivemos, formada por interesses diversos, muitas vezes, conflitantes. Por exemplo, um grupo de determinada comunidade deseja quer a construção de uma estrada, enquanto outro grupo é contra, querendo na verdade a redução dos gastos e dos impostos. Outras pessoas querem mais áreas de lazer, ao passo que outras acham que o mais importante é a construção de hospitais. E essa lista não tem fim”. (CAVALCANTE; CABRAL, 2014, s. p.).

assimetrias regionais e complementar as receitas próprias dos entes, que geralmente ficam aquém do montante necessário para a execução dos gastos abrangidos por sua competência administrativa. Acerca destas e das repartições de competência e de receitas tributárias se falará mais adiante em item próprio.

2.2 Descentralização e autonomia dos entes federativos

A descentralização é um dos fundamentos do modelo federado de Estado, que se diferencia da forma unitária, em que prevalece a centralização político-administrativa. Contudo, federalismo e descentralização são matérias distintas. O conceito de federalismo e seus fundamentos são mais importantes dentro da ciência política, possuindo classificações diversas, como foi explicitado. A descentralização parece estar mais relacionada à parcela de autoridade distribuída entre os entes. No entanto, também possui classificações.

De acordo com Heleno Torres (2012) a preservação da descentralização é inerente a opção pelo federalismo. Essa tem desdobramentos que acabam por caracterizar Estado Federal, tais como, a existência de pacto indissolúvel; a divisão em, no mínimo, duas esferas de governo; a organização do Estado conforme uma Constituição; autonomia política, administrativa e financeira conferida às entidades descentralizadas; repartição de competências entre essas unidades e a possibilidade de participarem da formação da vontade nacional (CONTI, 2010).

Rodden (2004) aponta que a descentralização é frequentemente concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia.

Dentro dessa perspectiva existem riscos que necessitam ser inseridos na roda de debate acadêmico, uma vez que junto com a crise do federalismo há também uma crise do estado e da democracia em si. Em países como o Brasil, marcado por disparidades regionais, a descentralização pode intensificar o problema, carecendo de uma postura mais incisiva da União no papel de equalização, por meio de critérios sólidos na realização das transferências obrigatórias e voluntárias sobre as quais se falará adiante.

Para Bercovici (2004, p. 64) a concepção de descentralização é vaga, podendo ser utilizada em inúmeros contextos diferentes. Aduz, ainda, que a descentralização de políticas públicas deve ser realizada de forma gradual, planejada, coordenada e apoiada em programas de assistência técnica e financeira, com o objetivo de evitar rupturas e desequilíbrio.

Márcia Miranda Soares e José Ângelo Machado (2018) defendem a proposição de que haja necessariamente descentralização territorial do poder político no federalismo, de

modo que os governos subnacionais tenham espaços próprios de atuação. Para os autores, em sua prática, o federalismo deve compreender quatro tipos de descentralização: i) política; ii) administrativa; iii) legislativa; e iv) fiscal.

Com a descentralização política, evita-se a instauração de regimes autoritários, possibilitando a estruturação de espaços de representação política e autogoverno. Administrativamente falando, tem-se a reserva de atribuições, que podem ou não vir acompanhadas de poder decisório e de descentralização fiscal, que compreende a garantia de recursos financeiros aos entes subnacionais (por arrecadação própria de tributos ou por transferências obrigatórias intergovernamentais). Por fim, a descentralização legislativa assegura competências próprias para legislar sobre matérias locais que não podem ser assumidas pelo governo central (SOARES; MACHADO, 2018, p. 10:11).

Inegável que a descentralização política reduz consideravelmente os riscos de arbítrio e despotismo. Porém, a ideia de estabilidade e regularidade na administração, que deveriam acompanhar a primeira afirmação, no contexto brasileiro, ainda são questionáveis. Há benefícios nesse movimento de descentralização e de aproximação da sociedade e do estado por meio dos governos locais, pois o poder financeiro passa a ser exercido de modo a privilegiar necessidades de determinadas localidades, mais responsabilizáveis e que permitem a participação do cidadão no processo deliberativo orçamentário⁶.

Tal movimento conduziu à valorização do município⁷, que possui autonomia garantida diretamente pela Constituição para tratar de interesse local. Essa autonomia é o traço fundamental que o Município precisa assumir para que possa ser identificado como uma organização política e não apenas como um órgão da administração, dotado de vontade política, que faz com que não se limite apenas às tarefas de execução cotidiana (COSTA, 2014, p. 80).

Quando se fala da autonomia das entidades federadas quer-se dizer autonomia administrativa e constitucional ou política, as quais para que sejam garantidas é necessário que estes entes sejam dotados de autonomia financeira (DÓRIA, 1972, p. 11), não se podendo conceber ente autônomo que não disponha de recursos bastantes para suas necessidades.

Na Primeira República, os municípios não dispunham de grandes

⁶ Apesar da limitação da pesquisa, ressalta-se a necessidade de aprofundamento de ações governamentais envolta da temática da Educação Fiscal, que objetiva desenvolver valores, atitudes, competências e habilidades necessárias ao exercício de direitos e deveres na relação recíproca entre o cidadão e o Estado, a partir do diálogo entre função socioeconômica dos tributos, aplicação dos recursos públicos, estratégias e meios para o exercício do controle social. Seu desenvolvimento se dá no âmbito do PNEF (Programa Nacional de Educação Fiscal), que tem como missão compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e o controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social.

⁷ Existem autores que acreditam que a posição dos municípios no pacto federativo é meramente ilusória, não surpreendendo a dependência existente desse ente em face de transferências como o repasse do ICMS (CAVALCANTE; LIMA, 2015, p. 141).

recursos para implementar as políticas necessárias ao bem estar de sua população e praticamente todos dependiam financeiramente do Governo Estadual. Com isso, os Estados só liberavam recursos onde os aliados do Governo tivessem administrando, era a chamada “política dos governadores” (BERCOVICI, 2004, p. 35).

O constituinte de 1988, na intenção de desenvolver o regionalismo, alargou os poderes dos estados-Membros e a possibilidade de as unidades federativas instituírem regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, a fim de satisfazer as necessidades regionais (HORTA, 1995, p. 524).

O coerente é que a descentralização das políticas públicas e a satisfação das necessidades públicas a nível local venha acompanhada de recursos suficientes para cobrir a despesa pública, garantindo autonomia financeira ao ente. Gasparini e Miranda (2011) viram, na descentralização fiscal, o melhor modelo para a gestão pública. Para eles, ela promoveria uma competição (saudável) entre os entes subnacionais para oferecer melhores níveis de bens públicos com o menor volume de impostos.

No entanto, ainda que a descentralização seja intrínseca à Federação, a Constituição concentra maior parcela de competência e receita tributária na União (por volta de 68% do total dos tributos)⁸, enquanto os Estados ficam com 26% e os Municípios com apenas 6% e inúmeras obrigações administrativas para dar cumprimento, o que se mostra problemático e ocasiona competitividade exacerbada entre os entes e acúmulo da dívida pública.

A indesejada concentração da União propicia consequências negativas, tais como, o enfraquecimento do processo democrático; indesejada competição fiscal; incapacidade de o governo central exercer satisfatoriamente a função coordenadora em todo o território; e a minimização dos processos de redução das desigualdades regionais e do estímulo ao desenvolvimento social e econômico local (CATARINO; ABRAHAM, 2018, p. 199).

No Brasil, o federalismo cooperativo tem como principal objetivo promover o bem da coletividade e a execução uniforme e adequada de serviços públicos, de acordo com os princípios da solidariedade e da igualação das condições sociais de vida (BERCOVICI, 2004, p. 59). Com isso, o governo central se apresenta subsidiário dos entes menores, pois é repassada aos Estados-membros e aos municípios a incumbência das prestações ligadas aos direitos fundamentais e aos sociais, máxime no campo da saúde, educação e seguridade social

⁸ Nas palavras de José Marcos Domingues de Oliveira (2007, p. 142): “Alvitra-se um federalismo fiscal que acabe com a concentração de 68,4% da receita tributária em mãos da União Federal- percentual claramente incompatível com o volume de tarefas assinaladas aos Estados e Municípios”.

(TORRES, R., 2009, p. 305).

O ponto inicial para elaboração de políticas públicas é a identificação de uma demanda ou de um estado de coisas que careça de intervenção governamental (GOMES, 2015, p. 91) e nesse aspecto a participação da população assume papel essencial, a fim de auxiliar o ente local na definição das prioridades sociais que ensejarão alocação de recursos financeiros.

Nesse aspecto, figura-se extremamente importante garantir a descentralização fiscal, baseada nos potenciais ganhos de bem-estar social prometidos com uma alocação mais eficiente de recursos no setor público. Mas quais atividades devem ser descentralizadas? Como a divisão de responsabilidades deveria estar disposta na CF? Qual influência um nível de governo deve ser capaz de exercer nos outros? Que arranjos institucionais podem ser feitos? Talvez a questão-chave seja descobrir qual o grau de descentralização ideal, contudo, tal empreitada extrapola o objeto do trabalho.

Desde já, delimita-se que o município será o ente ao qual se dedicará a maior parte do estudo, tendo em vista que a descentralização lhe trouxe crescentes competências e atribuições, principalmente na esfera social, mostrando-se importante estudar a estruturação de suas receitas, o desempenho de políticas sociais e a promoção de direitos fundamentais à população.

Celso Ribeiro Bastos (1993, p. 219) conceituou os municípios como unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, tudo conforme lhes dita a Constituição da República e, subordinadamente, a Constituição do Estado e as Leis Orgânicas.

Acredita-se ter sido a autonomia administrativa a primeira a ser atribuída ao ente municipal, concedendo-lhe condições para a execução de serviços locais. Na visão de Hely Lopes Meirelles (2014), trata-se quase sempre de uma primeira descentralização do Estado, de efeito prático para enfrentar exigências locais, e nem sempre o centro político é capaz de dar as devidas respostas e eleger as prioridades na condução dos interesses públicos.

O Município tem sua autonomia assegurada pelo texto constitucional (arts. 29 e 30), que define seu verdadeiro aspecto político. Hely Lopes (2014, p. 82) observa que as competências atribuídas o colocam em igualdade com os Estados-membros, tendo apenas uma autonomia menos ampla, que comporta exceções, por não ter Poder Judiciário, nem representação específica nas Assembleias Legislativas. Além do mais, não participam da formação da vontade jurídica nacional e não integram o Congresso, já que não possuem representantes no Senado.

Carrazza (2012, p. 185) atenta para a mudança de entendimento em relação ao Município, afirmando que hoje estaria convencido de que “qualquer amesquinamento na autonomia municipal é vedado pelo Texto Magno”. Fica claro que o Município não pode ser visto como autônomo se a ele não se consentir gerir o seu, dispor do seu, contratar sobre o seu e reger sua vida e seus bens, observados apenas os limites constitucionais e legais (CARRAZZA, 2012, p. 187).

Com o ineditismo do cenário pandêmico, a questão da descentralização e das desigualdades regionais passou a ocupar o centro das atenções, tendo em vista a necessidade de alinhar as políticas nacionais com as estaduais e municipais para o enfrentamento da doença.

A organização dos Estados no modelo federativo foi e continua sendo um engenhoso e eficiente modelo que permite um melhor funcionamento da administração pública, especialmente em países de grande extensão territorial, como é o caso do Brasil (CONTI, 2020), mas a busca por aperfeiçoamentos deve ser constante e em um problema de larga escala deve prevalecer a cooperação financeira entre os entes.

Cada região tem sua especificidade, sua estratégia e sua forma de lidar com a crise, uma vez que o governo mais próximo é que conhece os problemas locais. Nesse ínterim, caberia à União convergir forças e criar condições, principalmente econômicas, a fim de dar suporte para os entes enfrentarem de forma efetiva e eficaz a crise, coordenando as ações, não impondo ditames.

O Município pode governar-se e administrar-se sem interferência de outros poderes, porém, não pode se afastar dos princípios cardeais da Constituição. Além disso, nenhuma municipalidade é superior à outra, pairando uma absoluta isonomia entre os entes de mesma ordem e simetria, traduzida em um dever de reciprocidade de preservação das autonomias.

Historicamente o movimento de descentralização política e fiscal busca eficiência na oferta de bens e serviços públicos, por poder proporcionar o conhecimento das preferências e especificidades das comunidades (TIEBOUT, 1956). Com a competência conferida aos estados para legislar sobre a criação de novos municípios, no início da década de 1990, o quantitativo de pequenos municípios aumentou consideravelmente, sendo criadas mais de 1.300 novas unidades em menos de dez anos (LUDUVICE; BIASE, 2020).

A proliferação de pequenos municípios demandou a transferência de recursos por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Conforme censo do IBGE (2021), cerca de 45% dos municípios brasileiros possuem população inferior a 10 mil habitantes.

Pelos critérios de repartição vigentes, quando municípios com população inferior a 10 mil habitantes se dividem em dois, ambos passam a receber a cota mínima do FPM, o que provoca um acréscimo considerável no valor do repasse (MOREIRA; KILSON; SOUZA, 2022, p. 6:7).

A grande questão é que na maioria dos casos a subdivisão em unidades federativas não vem acompanhada de eficiência na realização do gasto e na prestação de serviços públicos de qualidade. Em pesquisa feita por Gasparini e Miranda (2011), intitulada Transferências, Equidade e Eficiência Municipal no Brasil, verificou-se que os municípios do interior apresentaram um índice de eficiência bastante reduzido de apenas 50% e que essa ineficiência conduziu a um desperdício de R\$ 16 bilhões de reais. Ainda, em confronto com a carência de recursos, constatou-se que para tais municipalidades a simples utilização adequada dos recursos disponíveis promoveria equidade entre elas e as outras unidades do país.

No tocante à arrecadação, o mesmo estudo (GASPARINI; MIRANDA, 2011) encontrou resultados ruins, com elevado grau de perda tributária e com o índice médio apontando para um potencial de acréscimo na ordem de quatro vezes nas receitas efetivas entre os municípios do interior, tendo como piores desempenhos aquelas municipalidades com até 20 mil habitantes. Os autores associaram a baixa eficiência à dependência em face das transferências, a qual causaria uma espécie de “acomodação” para com a realização do gasto.

Acerca do assunto, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE, 2019, s. p.) realizou aplicação de questionários aos gestores municipais para investigar os entraves⁹ da gestão tributária dos municípios e os resultados apontaram, entre diversos motivos, a necessidade de sistematização e informatização da arrecadação.

Holzer *et al.* (2009) em pesquisa sobre a relação entre o tamanho ótimo do município e sua eficiência verificaram que unidades com populações menores têm um custo

⁹ “[...] Quanto à estrutura da administração tributária, a maioria dos municípios respondeu pela existência de normas para a área (74,45%) e de equipes voltadas às atividades de arrecadação dos tributos (75,54%). Por outro lado, verificou-se que quase 90% dos municípios disseram não possuir plano de cargos e salário, ou estava em fase de elaboração, e 76% responderam não existir previsão de remuneração variável e plano de capacitação. Para a Gerência, estas ações, que poderiam contribuir para atrair e manter funcionários na área tributária, não sendo realizadas, influenciam e dificultam o bom andamento das atividades. A grande maioria dos municípios (78,8%) utilizava sistema de arrecadação terceirizado ou híbrido (próprio/terceirizado), podendo ocasionar insegurança quanto à obtenção dos próprios dados. Tal insegurança pode ser agravada quando uma parte dos municípios que utilizava sistemas de terceiros (13,28%) não tinha o cuidado de prever no contrato o acesso e disponibilização do banco de dados pela empresa contratante. Foi constatado também que em 28,8% dos municípios o sistema de arrecadação não era integrado, dificultando, desta forma, a análise global dos tributos cobrados” (TCE, 2019, s. p.).

per capita mais alto.

Mais recentemente, Moreira, Kilson e Souza (2022) realizaram um estudo acerca do tamanho ideal da população de municípios de modo que se alcance o menor nível de despesas em relação ao PIB, com vistas ao aperfeiçoamento da aplicação de recursos públicos e melhoria da qualidade de vida nas municipalidades. Os resultados apontaram que um nível ótimo de população equivale a aproximadamente 31.667 habitantes por cidade, e que a fragmentação atual, com 70% dos municípios possuindo população inferior a 20 mil habitantes e 89% inferior a 50 mil, é possivelmente um dos problemas mais graves da economia brasileira em razão da baixa receita própria desses entes e da alta dependência de transferências constitucionais da União e dos Estados.

No que concerne ao regime federalista, ficou assentado que a divisão das competências tributárias e de responsabilidades na prestação de serviços públicos deve ser balanceada ou então compensada por meio de transferências intergovernamentais (MASSARDI; ABRANTES, 2015, p. 310), porém, convém destacar que a transferência de recursos deve observar critérios bem definidos, sob pena de intensificar a assimetria existente.

Diante do explicitado, vê-se que a efetividade do federalismo está intimamente ligada à obtenção de autonomia financeira pelos entes e a forma ideal de distribuição dos recursos se relaciona diretamente com a maneira pela qual se faz a repartição das competências e das receitas no Estado Federal (CONTI, 2001, p. 32), por isso, passa-se ao seu estudo.

2.3 Competência tributária própria e transferências intergovernamentais

O equilíbrio financeiro da federação guarda relação com a repartição de competências e com o regime de transferências, que dentro de um federalismo cooperativo pressupõe uma distribuição balanceada de obrigações para a consecução de políticas públicas, uma vez que as receitas públicas devem estar disponíveis aos responsáveis por conceder materialmente direitos fundamentais à população.

A ausência de hierarquia entre os entes federados fez com que a Constituição Federal estabelecesse a repartição de competência legislativa de cada um, por meio de duas técnicas, denominadas horizontal e vertical. A primeira prevê uma repartição fechada e específica entre os entes, enquanto a segunda determina uma atuação comum ou concorrente em uma matéria ou tema, a exemplo, saúde e educação, conforme se depreende do art. 24 da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

As competências repartidas são basicamente administrativas, legislativas e

tributárias e atribuem ao ente a capacidade para legislar, gerenciar a máquina administrativa e executar políticas públicas, instituindo e cobrando tributos, respectivamente (BRASIL, 1988).

A predominância de interesse norteia a repartição de competência legislativa. À União cabem as matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados aquelas de predominante interesse regional e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local. Já o Distrito Federal acumula, em regra, as competências estaduais e municipais (CF, art. 32, §1º), com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição (BRASIL, 1988).

Alexandre de Moraes (2003, p. 234) expõe que, apesar de difícil conceituação, interesse local se refere àqueles interesses que se situam dentro das necessidades imediatas do Município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).

Na dinâmica horizontal, a União tem suas competências exclusiva e privativa enumeradas pelos arts. 21 e 22, enquanto as competências inerentes aos Municípios se situam no art. 30 e aos Estados restam os poderes reservados, conforme art. 25, §1º, ressaltando-se a possibilidade de a União delegar as competências privativas descritas no art. 22, como dispõe seu parágrafo único (BRASIL, 1988).

De outro modo, pela dinâmica vertical, a CF estabelece no art. 23 as áreas comuns de competência administrativa nas quais cabe atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cumulada com as competências concorrentes entre Estados, Distrito Federal e União do art. 24 (BRASIL, 1988).

Na competência comum tem-se um campo de atuação compartilhado por várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode ser exercida cumulativamente e este deve traduzir verdadeira cooperação entre as entidades federadas. De modo diverso, por meio da competência concorrente, a CF conferiu apenas a União e aos Estados a capacidade de atuar, porém, definiu que os Municípios podem suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A repartição fixou taxativa e expressamente as matérias de atuação da União e dos Municípios, deixando aos Estados uma competência residual, prevendo competências administrativas concorrentes e comuns a todos os entes. Excepciona essas regras a competência tributária, eis que o constituinte decidiu enumerá-las de modo expreso, inclusive para a União, ressalvada a sua competência residual e extraordinária.

Delimitado o campo de atuação de cada pessoa jurídica de direito público interno, parece estar em equilíbrio a federação. Contudo, ressalta-se que a repartição de competências

está sujeita ao desenvolvimento e à dinâmica da vida social, que faz surgir novos interesses, e, apesar de pormenorizada, jamais é completa.

Diante disto, importa lembrar os conflitos federativos surgidos no período pandêmico, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) instado a se manifestar ratificou a autonomia dos entes, sinalizando que caberia à União traçar diretrizes gerais e que, em face da autonomia estabelecida às entidades federativas, Governadores e Prefeitos poderiam adotar as medidas que reputassem mais adequadas, desde que de modo fundamentado e com base em dados técnicos (BRASIL, 2020).

O trabalho coloca luz sobre a forma de distribuição da competência tributária, principalmente do Município, uma vez que é a partir dela que se pretende dotar o ente de autonomia financeira para realizar suas atribuições administrativas. Notadamente em matéria tributária, foi dado um tratamento específico à competência, em atenção à tipicidade da Federação Brasileira, em que o contribuinte é súdito, ao mesmo tempo, de três governos distintos (HARADA, 2018, p. 435).

Nesse sentido, o federalismo tributário se estrutura através das competências rigidamente previstas na Constituição e se efetiva pela arrecadação direta dos tributos pelos entes políticos. Contudo, tal mecanismo não é suficiente para o exercício da autonomia política e administrativa dos entes menores, em virtude, principalmente, da concentração de arrecadação na União e das diferenças socioeconômicas entre as regiões do país, ganhando destaque o rateio federativo da receita arrecadada, conforme se verá adiante.

Harada (2018, p. 435) explica que a Constituição Federal atribui competência comum às três esferas impositivas quanto às taxas e contribuições de melhoria, por se tratarem de tributos vinculados à atuação estatal. Os impostos são tributos desvinculados de qualquer atuação estatal, por isso a necessidade de se promover a outorga de competência tributária entre os poderes tributantes, sob pena de o sujeito passivo ser surpreendido com o mesmo tipo de imposto instituído por duas ou mais entidades políticas.

Seguindo essa premissa, a CRB/88 atribuiu à União, no art. 153, competência para instituir impostos sobre importação (II), exportação (IE), renda (IR), produtos industrializados (IPI), operações financeiras (IOF) e propriedade territorial rural (ITR), além da possibilidade de instituir imposto sobre grandes fortunas (IGF), impostos extraordinários (art. 154, inciso II) e residuais (art. 154, I), bem como os empréstimos compulsórios e as contribuições em geral (arts. 148 e 149). (BRASIL, 1988).

Os Estados e o Distrito Federal (art. 155) possuem competência para os Impostos Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), sobre Operações Relativas a Circulação

de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) e sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (BRASIL, 1988).

Já os Municípios possuem competência para instituir impostos sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), a Transmissão Inter Vivos de Bens E Imóveis (ITBI) e sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), conforme o art. 156 (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a arquitetura constitucional favorece com vigor o ente central, atribuindo-lhe muito mais competências do que as distribuídas aos demais entes. Além disso, o STF por vezes interpreta tais dispositivos conferindo uma tendência ainda mais centralizadora, ignorando o vetor da subsidiariedade, o que intensifica o desequilíbrio já existente (ARABI, 2019, p. 40).

Apenas a atribuição de competências tributárias não é suficiente para assegurar os recursos necessários aos entes federados (CONTI, 2010, P. 24), seja porque a distribuição de riqueza no território é desigual, por causa das posturas adotadas pela União ou em razão da guerra fiscal.

No tocante às disparidades, de acordo com Bucci (2006, p. 30) as estruturas da desigualdade podem ser modificadas no todo ou em parte por meio de processos jurídico-institucionais bem articulados. Conversando com essa temática, atenta-se para o fato de que, embora na América Latina a existência de desigualdade seja plenamente conhecida, as políticas públicas, principalmente as fiscais, não têm sido desenvolvidas para minimizar essa situação (HANNI; MARTNER; PODESTÁ, 2015, p. 08).

A título de aprofundamento, em que pese a forte interferência do poder judiciário em questões como saúde, educação, previdência, meio ambiente, acredita-se que a definição das metas sociais a serem alcançadas deve ser produto de uma deliberação pública, uma vez que a justiça redistributiva é um tema essencialmente político, se colocando, de modo lateral, como econômico e apenas residualmente jurídico. Esta deliberação é que vai determinar a relação custo-benefício a ser buscada, correlacionando os recursos e os gastos para o seu alcance (SCAFF, 2017, p. 287).

É próprio do federalismo fiscal brasileiro a instituição de atribuições positivas aos entes e para fazer frente a essas finalidades é que se opera a distribuição de competências tributárias. Ocorre que também é próprio desse sistema a existência de assimetrias, de modo que para a plena execução das políticas públicas é necessária a complementação das receitas por meio da repartição do produto da arrecadação, direta ou indiretamente.

Considerando que os Estados não possuem sempre a mesma capacidade para conduzir os negócios que mais de perto interessam, mostram-se latentes os desequilíbrios

verticais e horizontais corriqueiros da federação e a CRFB/88 tenta amenizá-los por meio de transferências (MELLO, 1948, p. 81).

Foram estabelecidas três modalidades diferentes de participação dos Estados, DF e Municípios na receita tributária da União e dos Estados: (a) participação direta dos Estados, DF e Municípios no produto de arrecadação de imposto de competência impositiva da União; (b) participação no produto de impostos de receita partilhada; (c) participação em fundos (HARADA, 2018, p. 90).

A primeira delas decorre do inciso I dos arts. 157 e 158, que são as parcelas do IR retidas na fonte, desde logo incorporadas às receitas correntes. A segunda diz respeito a participação no produto da arrecadação de imposto de receita partilhada. E a terceira é a repartição indireta via fundos de participação dos estados e dos municípios (FPE e FPM).

Começando pela última, dos valores arrecadados pela União com o IR e o IPI, 50% será entregue da seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; e d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

As transferências obrigatórias são definidas nos arts. 157 a 159 da CRFB/88 ou em lei, como as transferências do produto da arrecadação com as contribuições sociais para os Estados e Municípios, nos termos do art. 195, §10, ou por Lei Complementar, nos termos do art. 198, §3º, II, ambos da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Aos Estados e DF cabe o produto da arrecadação do IR incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem, e 20% do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência residual.

Aos municípios pertence o produto da arrecadação do IR incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; 50% do ITR, relativamente aos imóveis neles situados, ou a totalidade no caso do art. 153, § 4º, III; 50% do IPVA sobre os automóveis licenciados em seus territórios; e 25% do ICMS (BRASIL, 1988).

Ainda, da receita arrecadada com o IPI, menciona-se que 10% destina-se aos

estados e DF, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, atentando-se a ressalva estabelecida pela CF, de que nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a 20% do montante, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes. Os estados, por sua vez, devem transferir aos respectivos municípios 25% do recebido.

No que concerne ao IOF, assegura-se a transferência de 30% para os Estados, DF ou Territórios de origem e 70% para o Município de origem. Quanto à contribuição de intervenção no domínio econômico, destinam-se 29% aos estados e DF, ressalvada vinculação do art. 177, §4º, II, “c”. Desses recursos transferidos, 25% deve ser distribuído aos municípios.

Num primeiro olhar, parece que a participação no produto de arrecadação de imposto alheio favorece as entidades políticas participantes, que não arcam com custos para implantação, fiscalização e arrecadação. Porém, esse modelo cerceia as autonomias dessas entidades, em razão dos entraves burocráticos, inclusive os de natureza política, que dificultam o recebimento oportuno dessas participações, sem falar dos limites estabelecidos na CRFB/88 e na legislação infraconstitucional, vinculando os recursos que lhes são transferidos (HARADA, 2018, p. 88).

A impositividade da cooperação entre as diversas pessoas jurídicas de direito público interno se mostra aparente na análise da repartição dos recursos públicos, haja vista a existência de preceitos constitucionais que perseguem a compensação de disparidades na arrecadação inter-regional (atendendo, nesta esteira, ao objetivo constitucional do art. 3º, inciso III, da CF – reduzir as desigualdades regionais e sociais) como forma de pôr fim as iniquidades decorrentes dos desequilíbrios regionais profundos (RUBINSTEIN, 2009, p. 216).

No tocante às transferências intergovernamentais, tem-se o Município como principal destinatário, tendo em vista a necessidade de provê-los de recurso orçamentário suficiente para as despesas coletivas. Bercovici (2003, p. 158) pondera que as transferências intergovernamentais de recursos têm fundamento nos princípios da igualdade e da solidariedade, em função da existência de um sistema de compensação financeira com esforços constantes de manutenção ou estabelecimento de um equilíbrio federal, com o objetivo de evitar um grande distanciamento entre as regiões do país.

Diferentemente, Hugo Segundo (2005) entende que a técnica de atribuição de competência, apesar de ser de grande importância, porque descentraliza o poder político, tem o inconveniente de não auxiliar na minimização das desigualdades econômicas entre os

Estados e os Municípios, pois de nada valem todos os tributos do sistema em um Estado pobre onde não circule riqueza significativa.

Trata-se de outra maneira de buscar autonomia financeira, num sistema de discriminação por fontes de receita, com a existência de dispositivos constitucionais que atribuam aos entes da federação a competência para instituir e arrecadar tributos sem a interferência das demais unidades da Federação, sujeitas tão somente a limitações decorrentes de normas gerais editadas por leis de caráter nacional destinadas a manter um mínimo de uniformidade legislativa (CONTI, 2001).

Os métodos supracitados de obtenção de recursos não se excluem e na federação brasileira, atualmente, adota-se os dois. O sistema federal exige que se assegure às pessoas jurídicas de direito público autonomia financeira, porém, ela implica em discriminação de rendas, o que não se confunde com discriminação de competências (SHOUERI, 2016).

Acredita-se que as transferências realizadas, principalmente aquelas voltadas aos entes municipais, conforme molde de repartição das receitas tributárias delineado pela Constituição, impactam diretamente no orçamento disponível para a realização do gasto público, possuindo uma vertente equalizadora.

2.3.1 Transferências pertencentes aos Municípios

O Município foi consagrado como entidade federativa indispensável ao sistema federativo, integrante da organização político-administrativa, dotado de plena autonomia, como se extrai dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, inciso VII, alínea “c” da CRFB/88 (BRASIL, 1988). Ressalta Paulo Bonavides (2012) que não se concebe outra forma de união federativa contemporânea em que o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização-política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta na Constituição de 1988.

A autonomia municipal, a espelho dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade para o exercício de competências administrativas (desenvolvendo o autogoverno), competências legislativas (desenvolvendo a auto-organização) e competências tributárias (garantindo a capacidade econômico-financeira para o exercício de políticas públicas).

O referido ente é responsável por sua administração, em razão de sua autonomia em matéria de interesse local, mas ela só se efetiva se houver a concessão de poder para ter suas rendas, independentemente de outras entidades federadas. Assim, “O poder para arrecadar suas receitas e aplicar suas rendas, conforme os respectivos orçamentos, constitui-se

na autonomia financeira” (MEIRELLES, 2014, p. 298).

Os recursos obtidos pelo Município podem ser denominados de receita municipal. Quando esta advém da exploração econômica do patrimônio público, conceitua-se como receita originária. Por outro lado, quando decorre da manifestação do *ius imperium*, da força impositiva estatal, denomina-se receita derivada (MEIRELLES, 2014, p. 298). Nesta última se inserem os tributos.

Em 2019, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE, 2019) publicou relatório de auditoria para analisar a composição dos tributos recolhidos pelos 184 Municípios. A concentração da arrecadação tributária própria em poucos locais foi uma das principais constatações do estudo. Verificou-se que apenas 10 entes municipais são responsáveis por concentrar 84,64% do total arrecadado. Constam neste grupo Fortaleza, São Gonçalo do Amarante, Aquiraz, Eusébio, Caucaia, Maracanaú, Juazeiro do Norte, Sobral, Brejo Santo e Iguatu.

A maioria dos entes municipais não consegue cobrir as suas despesas com o produto de sua arrecadação. Entre os instrumentos de auto-organização e autogestão para consecução dos fins do Estado e para o seu desenvolvimento, destaca-se o orçamento público¹⁰. Para conseguir realizar o gasto, o Município necessita de complementação de recursos por meio da participação no produto da arrecadação e das transferências realizadas pelos outros entes.

As transferências podem ser classificadas em automáticas (obrigatórias) e voluntárias (discricionárias). As obrigatórias podem ocorrer de forma direta ou indireta (por meio de fundos, como, por exemplo, FPE, FPM). Como exemplo de transferências intergovernamentais diretas, tem-se as participações disciplinadas nos arts. 157 e 158 da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

No que concerne às transferências provenientes dos Estados, os incisos III e IV, do art. 158, da Constituição Federal, dispõem que pertencem aos Municípios: cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios e vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

¹⁰ No entanto, na “missão de estudar o gasto público, é preciso não só entender o orçamento, como também ir além e enfrentar o problema da má gestão pública e da corrupção que desvia as verbas orçamentárias para fins não sociais. Ocorre muitas vezes é que as decisões sobre gastos são tomadas levando em consideração interesses privados de determinados grupos, sem a real preocupação com o interesse público”. (CAVALCANTE; CABRAL, 2014, s. p.).

(BRASIL, 1988).

No ano de 2020, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará realizou nova auditoria operacional para medir a sustentabilidade fiscal dos Municípios por meio de indicadores, e constatou um elevado nível de dependência em relação às transferências intergovernamentais, verificando que 96% de todos os Municípios não geraram, a partir da arrecadação própria, nem 10% de suas receitas correntes (TCE, 2019).

As transferências são de extrema importância para assegurar autonomia ao ente municipal, que por possuir competência tributária enxuta, acaba dependendo mais dos recursos repassados pela União e pelos Estados. O presente estudo se dedica a explorar a cota-parte do ICMS, transferência constitucional obrigatória realizada pelos estados aos seus Municípios, para qual a Constituição prevê a possibilidade de estabelecimento de critérios específicos, conforme será explicitado no capítulo seguinte.

2.4 A tributação como mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo

O cenário por trás deste trabalho é o Estado do Ceará, no século XXI, afetado pela crise financeira e pelos inúmeros problemas sociais, tais como, pobreza, desigualdade, ausência de concretização dos direitos fundamentais e falha na prestação dos serviços públicos, desbordando na relação dualista de insuficiência dos recursos obtidos *versus* irresponsabilidade com o gasto público.

A realização dos objetivos elencados pelo constituinte demanda custos, os quais devem ser supridos através da arrecadação de tributos. Todavia, a quantidade de responsabilidades estatais faz com que o Estado intervenha por meio da tributação na economia visando atendê-los. Portanto, uma maior ou menor intervenção estatal na sociedade e na economia serve como parâmetro para definição da carga tributária que os contribuintes terão que suportar.

Deste modo, a função primordial dos tributos é permitir que o Estado possua recursos para suportar os gastos públicos, ao que se denomina de natureza fiscal dos tributos (MACHADO, 2005, p. 61). As palavras de José Marcos Domingues de Oliveira (2007) reforçam esse entendimento:

A tributação visa precipuamente à arrecadação de recursos privados para prover ao custeio dos serviços públicos necessários à promoção do BemComum, isto é, ao atendimento das necessidades da população destinatária da ação estatal. Daí exsurge o princípio da destinação pública do tributo. Tradicionalmente, entende-se esse princípio como de destinação pública genérica, ou seja, de determinação de emprego

da arrecadação no atendimento à Despesa geral do Estado. (...) **Como instrumento de atuação estatal, o ordenamento tributário pode e deve ser orientado de molde a financiar, não apenas a manutenção do aparato estatal, mas e talvez principalmente as políticas públicas de promoção do Bem Comum (desde que legítimas à luz da Constituição).** É que a estrutura burocrática é meio de organização do serviço público destinado à satisfação dos fins que justificam a criação do Estado, que é a sociedade politicamente constituída. (OLIVEIRA, 2007, p. 7:8).

Sabe-se que a simples existência de recursos disponíveis não garante a efetivação de direitos e o acesso a serviços públicos de qualidade, sendo prudente observar a elaboração do orçamento, bem como a realização do gasto coletivo, de modo que restem asseguradas as necessidades públicas e o bem-estar social.

Nesse contexto, emergem as indagações: os recursos realmente são insuficientes para o sustento do Estado ou há uma irresponsabilidade dos gestores na aplicação do montante disponível? Qual seria o papel da tributação e/ou da repartição de receitas tributárias diante desses problemas? Seria possível orientar o gasto público para viabilizar a concretização de direitos?

É notória a deficiência no fornecimento de serviços públicos básicos a população, o que ocasiona ruptura na relação Estado *verus* contribuintes, pois estes não recebem em serviços o mesmo montante de investimento que disponibilizaram para pagar os tributos.

Frise-se que a atividade financeira estatal é o instrumento de concretização de políticas públicas essenciais a sociedade. Assim, os recursos provenientes, primordialmente, da via tributária, devem retomar ao povo por meio dos serviços públicos, com vistas, em última instância, à promoção dos direitos fundamentais (FERREIRA, 2018, p. 34).

Sob esse viés, é possível extrair uma relação direta entre direitos fundamentais e finanças públicas, sendo o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, o preço que o cidadão paga para ver os seus direitos garantidos e distanciar-se do Leviatã (TORRES, R., 2009, p. 499).

Portanto, o orçamento público deve ser expressão da boa política de um governo, na medida em que a Constituição Federal de 1988 se concentra na afirmação de valores democráticos, de dignidade da pessoa humana e permanente concretização de direitos e liberdades fundamentais (FERREIRA, 2018, p. 26).

Diante disso, é crucial a adoção de estratégias de promoção dos direitos elencados pelo Constituinte como fundamentais e de melhoria nos serviços públicos ofertados. Nessa dimensão, prudente tratar o serviço público como instrumento de concretização de direitos fundamentais – ideia amplamente aceita pela doutrina publicista – permitindo a sua

otimização como elemento capaz de distribuir riqueza e de gerar desenvolvimento social.

No contexto nacional pode ser verificada a existência de assimetrias entre os entes federados. E, ciente disso, o legislador constituinte tentou trazer soluções a fim de diminuir ou pôr fim a essas disparidades (UCHÔA FILHO, 2010, p. 10).

Nas palavras de Falcão (1981, p. 44), o que se verifica é a ausência de uma compensação real da tributação, em face da impossibilidade de o Estado restituir aos contribuintes, mediante serviços públicos, o mesmo montante de utilidade de que o pagamento dos tributos os tenha privado, sobretudo se se pretender que a restituição se dê simultaneamente à privação.

Registre-se que no Estado Contemporâneo a tributação não tem mais como finalidade única a arrecadação de receitas para custear os gastos estatais, devendo coexistir com outras funções, como a distribuição de riqueza, redução das desigualdades sociais e intervenção na ordem econômica e social.

Por sua vez, a repartição das receitas oriundas da arrecadação dos tributos, estabelecida pelo Constituinte, também recebe um papel que vai além de prover o ente federativo com recursos financeiros, apresentando-se como instrumento orientador do gasto em áreas estratégicas, seja por meio de vinculações pré-determinadas na própria constituição ou indiretamente, como no caso da lei cearense de distribuição da cota parte do ICMS, sobre a qual dispõe o próximo capítulo.

3 GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS E A UTILIZAÇÃO DE ÍNDICES PARA O REPASSE DA COTA PARTE DO ICMS NO CEARÁ

O presente capítulo tem por objetivo abordar, inicialmente, o modelo de gestão pública adotado no Ceará a partir de meados de 2003, destacando que ela foi instrumento determinante para o desenvolvimento da política pública em análise, qual seja, a utilização de índices de qualidade para a distribuição da cota parte do ICMS aos Municípios cearenses. Observa-se que a ação governamental em estudo tem como efeito direto a promoção de direitos fundamentais.

Busca-se apontar os motivos que conduziram a seleção de incentivos em educação, saúde e meio ambiente, explorando a metodologia adotada no Ceará e em outros estados, abordando individualmente os índices que compõe o cálculo da cota-parte.

Apesar das melhoras ocorridas nos últimos dez anos, a realidade do Estado do Ceará não se diferencia da maioria dos estados brasileiros, apresentando uma distribuição de renda ruim, oferta insuficiente de serviços públicos e baixa qualidade de educação, saúde e saneamento. Para alcançar modificações nessa conjuntura faz-se necessária a busca por uma alocação eficiente de recursos.

Na intenção de promover melhorias significativas nesse panorama, um novo paradigma de gestão pública estadual foi apresentado em 2003 e denominado modelo de Gestão Pública por Resultados (GPR), que teve sua implementação iniciada com a criação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), por meio do Decreto nº 27.524, de 9 de agosto de 2004, com a finalidade de assessorar o Governo do Estado a definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos integrantes a administração estadual.

Esse instrumento busca dialogar constantemente com a sociedade. Para isso, utiliza-se de procedimentos de monitoramento e avaliação, enxergando o cidadão como cliente e visando alcançar padrões ótimos de eficiência, por meio do estímulo à competição entre programas por melhores resultados com redução de custos e de tempo (ROSA *et al.*, 2006). Nesse modelo o governo não é um fim em si mesmo, mas um meio de viabilizar a gestão adequada de recursos públicos e promover o bem-estar social.

Holanda e Maia Junior (2006) afirmam que nesse período o Estado do Ceará se encontrava em um momento de inflexão do modelo de gerenciamento

quando aderiu a gestão voltada para resultados, deslocando todo o foco da administração pública para o atingimento de metas sociais.

A GPR¹¹ (Gestão Pública por Resultados), inspirada no modelo de gestão do Canadá e outros países, focaliza nos resultados e não mais nos gastos, visando melhorar o acesso a serviços públicos de qualidade e estimular um desenvolvimento homogêneo dos Municípios, servindo de ferramenta importante na tomada de decisões e planejamento de políticas públicas.

De acordo com Peter Aucoin (1995), a Result-Based Management (RBM) ou Gestão por Resultados (GPR) surgiu como uma nova prática da gestão pública que foca na eficiência e eficácia do uso do recurso público e na maior responsabilização dos gestores públicos nas prestações de contas desse uso.

Em termos práticos implica: 1) na definição clara e objetiva do problema a ser tratado; 2) identificação dos benefícios e elaboração dos programas para atender às necessidades; 3) definição dos resultados esperados de modo realista, por meio de análise adequada; 4) aperfeiçoamento dos mecanismos e critérios de alocação e controle de recursos, a fim de propiciar autonomia e responsabilidade aos gestores; 5) monitoramento dos resultados e dos recursos utilizados com uso de indicadores de desempenho apropriados; 6) identificação e gerenciamento dos riscos; 7) ampliação do conhecimento no percurso para a integração nos processos de tomada de decisão; e 8) elaboração de relatórios contendo os resultados obtidos e os recursos usados (HOLANDA *et al.*, 2004).

A ideia principal foi gerenciar com eficiência e responsabilidade os recursos arrecadados para atender as necessidades públicas, ajustando as estratégias, planos e metas com base em avaliações contínuas e prestando contas à sociedade.

Tendo sido adotado desde 2004, o modelo passou por uma reformulação em 2017, por meio do Decreto Estadual nº 32.216/2017, o qual disciplinou que a GpR-CE deve observar quatro fases, as quais integram o ciclo das ações governamentais: 1) planejamento; 2) implementação; 3) monitoramento; e 4) avaliação. Com destaque para as duas últimas fases que possibilitam a análise da efetividade dos programas executados e a revisão de objetivos e metas estabelecidos inicialmente (ADJAFRE *et al.*, 2019, p. 03).

Art.1º O Governo do Estado do Ceará adotará a Gestão para Resultados (GpR-CE),

¹¹ O modelo de Gestão Pública por Resultados consolida os compromissos assumidos pelo Movimento Ceará Cidadania (2003). Sua metodologia é baseada na lógica de um governo que é meio e não fim, que financia resultados e não processos e assume o compromisso de mostrar ao cidadão que o dinheiro recolhido do contribuinte retorna de forma satisfatória (HOLANDA; MAIA JUNIOR, 2006, p. 06).

consubstanciada no conjunto de processos e ações funcionais e temáticas, integradas de forma multissetorial e estratégica. Art.2º Os princípios norteadores da Gestão para Resultados no Governo do Estado do Ceará, que devem guiar o comportamento pessoal e organizacional dos integrantes do Governo do Estado em todas as suas instâncias, são: I – Foco em públicos-alvo claros e inequívocos; II – Orientação para resultados, numa perspectiva de longo prazo; III – Flexibilidade e agilidade administrativa; IV – Valorização e comprometimento profissional com resultados; V – Governança pública integrada, convergente e colaborativa; VI – Participação e controle social no governo; e VII – Sustentabilidade fiscal e financeira. [...] Art. 5º. A implantação dos princípios e dimensões descritas nos arts. 2º e 3º impactam na reconfiguração do Ciclo de Gestão Estratégica do Governo do Estado do Ceará, criando, redefinindo e/ou ajustando ações funcionais e temáticas, integradas de forma multissetorial nos seguintes macroprocessos: I – Planejamento; II – Orçamento; III – Monitoramento; e IV – Avaliação. (CEARÁ, 2017, s. p.).

Sob a ótica de uma atuação governamental mais eficiente, eficaz, efetiva e transparente, a importância desse modelo desponta principalmente pela existência dessas fases de monitoramento e avaliação. É possível extrair dos pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) acerca das contas anuais do governo e das auditorias operacionais realizadas desde 2008, que as ações governamentais estaduais voltadas a atender as necessidades públicas da população avançariam bastante se houvesse o aprimoramento das fases de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas governamentais constantes do Plano Plurianual (ADJAFRE *et al.*, 2019, p. 03).

A implementação da gestão por resultados objetivou quebrar gradativamente as barreiras corporativas, com vistas a criar uma cultura de desempenho de excelência em todos os níveis da administração estadual, uma vez que os recursos públicos disponíveis são limitados e cabe aos governos buscar mecanismos de gestão para otimizar o atendimento das necessidades da população.

Dentro da perspectiva instaurada pela GPR, em julho de 2007 foi proposta pela direção do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE,) a adoção de índices de qualidade para o rateio da cota parte do ICMS entre os Municípios cearenses com o objetivo de gerar uma disputa saudável entre as gestões municipais, visando a melhora de indicadores diretamente relacionados com o desenvolvimento desses entes e, por consequência, do Estado como um todo (Holanda *et al*, 2007).

Conforme se verá adiante, os critérios estabelecidos na norma anterior (Lei nº 12.612/1996) levavam em consideração basicamente a proporção dos gastos em educação sobre a receita municipal e a população de cada Município. Por outro lado, com a mudança tentou-se estabelecer um mecanismo que tornasse mais equitativa e efetiva a distribuição da parcela a partir de critérios que podem promover melhorias na gestão da Educação, Saúde e saneamento por parte dos Municípios.

3.1 ICMS no Ceará

Previamente ao estudo da cota parte em si, convém explicitar a importância do ICMS na arrecadação própria dos estados e na receita dos Municípios. O imposto se impõe sobre uma base econômica ampla (a circulação de mercadorias e os serviços de transporte intermunicipal, interestadual e de comunicação) com alíquotas variantes de estado para estado.

É um dos principais instrumentos da descentralização fiscal tratada no capítulo anterior, pois além de possuir uma elevada arrecadação, tanto dentro do estado como pela soma de todos os entes estaduais, se apresenta como a principal transferência intergovernamental do governo estadual para os governos municipais.

De acordo com os dados do CONFAZ (2022), o ICMS constitui aproximadamente 85% do valor de todos os tributos de arrecadação própria, considerando todos os estados da federação. Como tributo de grandes proporções, os benefícios concedidos em seu entorno acabaram por despontar guerra fiscal entre os Estados através de sucessivas desonerações de ICMS, a fim de atrair empresas, investimentos para os seus territórios e ampliar a oferta de empregos.

Essa disputa pode ser vista sob várias óticas, uma delas é pela postura omissiva adotada pela União, que não atraiu para si a responsabilidade de coordenar tal política de desenvolvimento. Do ponto de vista positivo, pode-se citar a ampliação de emprego e renda em alguns locais do país, por outro lado, os efeitos negativos foram diversos, pois houve a desconfiguração do federalismo cooperativo estabelecido pelo constituinte para um federalismo extremamente competitivo, em que os maiores ganhos foram obtidos pelas grandes empresas, com maximização de lucros, enquanto que os estados, com a renúncia de receita exacerbada, permaneceram em déficit financeiro e geraram dívidas públicas com a União.

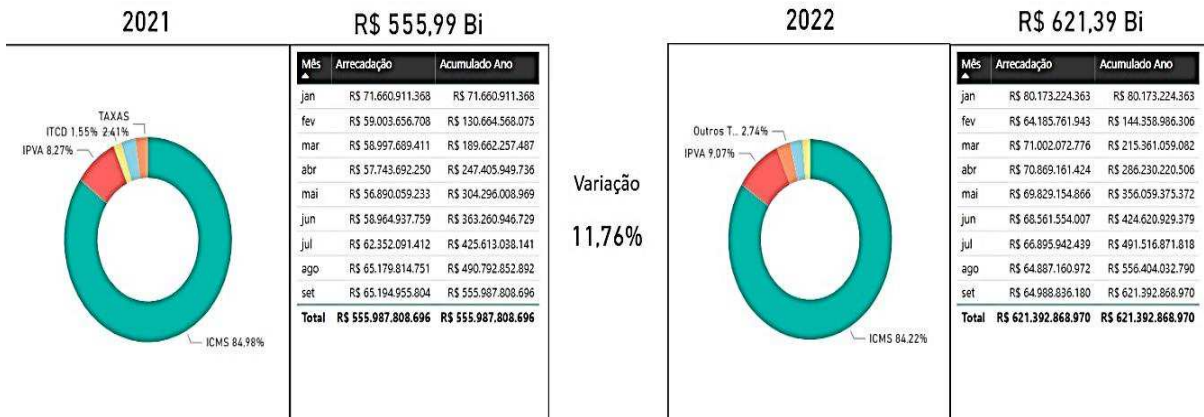
A tabela a seguir, de elaboração do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), mostra o Boletim de arrecadação de tributos estaduais nos anos de 2021 e 2022:

Gráfico 1: Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais (dados)

Conselho Nacional de Política Fazendária
CONFAZ
 MINISTÉRIO DA ECONOMIA

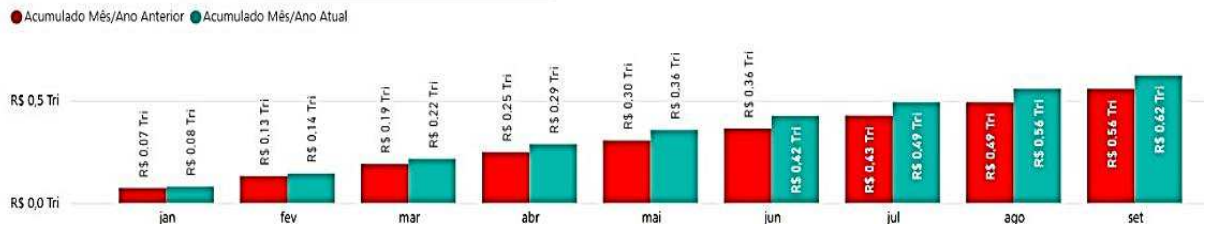
Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais

ANO: 2022 | ESTADO: Todos | REGIÃO: Todos | **BRASIL** | Data de Atualização: 04/11/2022 20:31:58



Fonte: CONFAZ, 2022.

Gráfico 2: Acumulado de Tributos Estaduais em meses



Fonte: CONFAZ, 2022.

No Ceará, esse imposto possui ainda maior relevância, representando cerca de 92% da arrecadação própria, conforme se depreende da tabela abaixo:

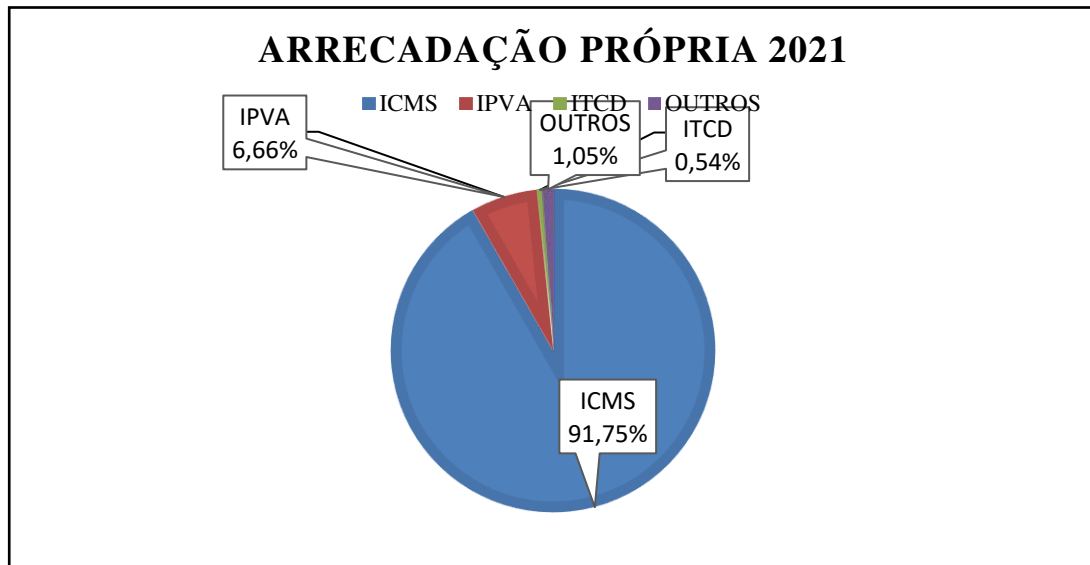
Tabela 1: Arrecadação de Tributos Estaduais

	2021 (R\$)	%	2020 (R\$)	%	2019 (R\$)	%
ICMS	16.238.750.456,96	91,75	13.228.678.047,66	91,25	13.151.857.594,65	87,87
IPVA	1.178.575.229,64	6,66	1.080.887.177,89	7,46	1.031.978.384,14	6,90
ITCD	95.864.810,97	0,54	71.852.980,00	0,50	568.107.544,86	3,80
OUTROS	186.046.115,51	1,05	116.225.998,61	0,80	214.817.832,20	1,44
TOTAL	17.699.236.613,08	100	14.497.644.204,16	100	14.966.761.355,85	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Graficamente, os dados totais da arrecadação dos tributos estaduais representam os seguintes percentuais:

Gráfico 3: Arrecadação própria de impostos



Fonte: SEFAZ-CE. Elaborado pela autora.

A Constituição Federal no art. 155, inciso II dispõe que compete aos Estados e ao DF instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (BRASIL, 1988). A saída física tributada é aquela que configura uma etapa no processo de circulação da mercadoria, assim entendido o complexo das sucessivas transferências desta, desde o seu produtor, expressão que inclui o fabricante e o importador, até o seu consumidor final.

O antigo ICMS sofreu profundas modificações na Constituição de 1988, que o convolou em ICMS, incorporando os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, antes de competência impositiva federal. Dessa forma, o seu fato gerador ficou bastante ampliado (HARADA, 2018, p. 516).

No que concerne ao modo de operação, este é um tributo cercado por questões polêmicas, dado seu vasto campo de incidência, a diversidade de

alíquotas, os regimes de tributação aplicados e a própria legislação fiscal tributária, que tem se mostrado cada vez mais dinâmica diante da conjuntura econômica, política e social, a qual exige rotineiramente diversas adequações.

Uma das características do ICMS diz respeito à sua não-cumulatividade, uma vez que se compensa o valor devido em cada operação ou prestação com o montante cobrado nas etapas anteriores da circulação, não incidindo, em tese, a cascata.

O §2º do art. 155 da CRFB/88 esmiuça o imposto, dispondo que: será não cumulativa (I) a isenção ou a não incidência, salvo determinação em contrário da legislação, não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes, bem como acarretará anulação do crédito relativo às operações anteriores; (II) poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços; (III) resolução do Senado Federal, aprovada por maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas; (IV) fica facultado ao Senado Federal estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, bem como fixar alíquotas máximas para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados; (V) as alíquotas internas deste imposto não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais (BRASIL, 1988).

Além disso, nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do estado destinatário e a alíquota interestadual (VII); a responsabilidade pelo recolhimento do imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual será atribuída: a) ao destinatário, quando este for contribuinte do imposto; b) ao remetente, quando o destinatário não for contribuinte do imposto (VIII) (BRASIL, 1988).

Por último, Harada (2018, p. 528) expõe que o ICMS é um imposto de vocação nacional, seus efeitos econômico-financeiros ultrapassam as fronteiras de um Estado, mas compete ao legislador equidistante a tarefa de implementar normas comuns aplicáveis no âmbito nacional.

No Ceará, o Imposto também possui previsão na própria Constituição Estadual (Art. 196, inciso I, alínea b), na Lei Estadual nº 12.670/1996 e no Decreto Estadual nº 24.569/1997, os quais aliados a algumas alterações representam o regulamento desse tributo no estado.

Insta salientar que, apesar de o ICMS ser um tributo de competência estadual e constituir a principal fonte de financiamento dos estados brasileiros, parte da sua arrecadação é destinada aos Municípios, conforme determinado pelo legislador constitucional, é a chamada “cota parte do ICMS”, que corresponde ao montante de 25% e será estudada a seguir.

3.1.1 A cota-parte do ICMS

Do explicitado, foi possível observar a fundamentalidade do ICMS para o equilíbrio federativo, tendo em vista que é um tributo vultoso para os Estados e que parcela dele é destinada aos Municípios, em atenção ao que dispõe a Constituição Federal em seu art. 158, inciso IV e parágrafo único (BRASIL, 1988).

Acredita-se que com essa medida o legislador constitucional quis prover os entes menores com recursos suficientes para a realização das tarefas que a Constituição Federal lhes reservou, valorizando a figura do ente municipal e sua autonomia para a realização do gasto público. Entretanto, tão importante para os Municípios quanto a opção constitucional de que recebam parte dessa receita é a verificação da forma com que o recurso será dividido entre os governos municipais.

Ao lado do FUNDEB e do FPM, a cota parte do ICMS representa receita significativa. Conforme dados do IPECE, no ano de 2008 o repasse da cota parte correspondia a 13% das receitas municipais cearenses, evidenciando a importância dessa transferência para as finanças dos Municípios. Por conseguinte, entre os anos de 2010 e 2018, constatou-se que a transferência de ICMS apresentou crescimento de 26,2% (IPECE, 2019). Portanto, vê-se a importância da análise dos critérios aos quais o repasse está vinculado.

Essa verificação ganha mais relevância no Ceará, uma vez que, de acordo com os dados no Enfoque Econômico (nº 218 – maio de 2020), que analisou a evolução da desigualdade de rendimentos no Ceará entre 2012 e 2018, publicado pelo IPECE, a desigualdade do rendimento médio real entre 2012 e 2014 apresentou tendência de redução. No entanto, a partir de 2015 passou a crescer continuamente, alcançando um Índice Gini¹² de 0,547 em 2019, superior ao Nordeste (0,531) e o Brasil (0,509). Foi verificado que, considerando

o

¹² O índice Gini mede o grau de desigualdade na distribuição de renda. Seu valor pode variar, teoricamente, desde zero, quando não há desigualdade, até 1 quando a desigualdade é máxima (HOLANDA; GOSSON; NOGUEIRA, 2006).

comportamento do indicador no Nordeste, houve um aumento em relação ao ano anterior (2018) voltando ao mesmo patamar de 2017, enquanto no Brasil, manteve-se constante entre 2018 e 2019 (IPECE, 2019).

A configuração estabelecida inicialmente pelo legislador constitucional optou por utilizar o Valor Adicionado Fiscal (VAF) em cada território como principal critério de repartição do produto da arrecadação do ICMS, determinando que, três quartos, no mínimo, seria distribuído na proporção do VAF (operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios) e até um quarto, conforme critérios previstos em legislação estadual.

Em atenção ao que dispõe a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, o VAF corresponde para cada Município ao valor das mercadorias saídas e prestações de serviços no seu território, deduzido o valor das entradas. Castilho (2013) verificou que o VAF tende a dividir os Municípios em muito beneficiados e altamente prejudicados, ocasionando uma série de consequências: i) baixa oferta de serviços públicos em Municípios prejudicados em oposição a um nível excessivo em Municípios privilegiados; ii) desestímulo à arrecadação própria em Municípios mais ricos; e iii) imposição de carga tributária municipal mais pesada sobre Municípios mais pobres.

Em contrapartida, a prerrogativa dada aos Governos Estaduais para definir as regras de rateio da outra parte possibilitou o surgimento de inúmeras leis estaduais, que se valeram dessa discricionariedade para incentivar práticas governamentais responsáveis, por meio da adoção de critérios sociais, servindo como um instrumento de coordenação interfederativa.

A exemplo, cite-se o Estado do Ceará, que desde o ano de 2007 adota critérios aptos a produzirem resultados relevantes sobre indicadores de meio ambiente, saúde e educação. Inclusive, tais práticas podem ter sido determinantes para a modificação ocorrida no ano de 2020 no âmbito da reforma do FUNDEB, que agregou fatores educacionais aos critérios de rateio constitucional da cota parte.

O texto constitucional foi emendado (Emenda Constitucional nº 108, de 2020)¹³ disciplinando que a cota parte seria distribuída da seguinte forma: 65%, no mínimo, na proporção do VAF e até 35%, de acordo com o que dispuser lei estadual, com a ressalva de que, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais sejam destinados com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (BRASIL, 2020).

A visão constitucional acerca das transferências entre os entes é redistributiva e equitativa, como espelho de um Estado Social na forma federativa e republicana de governo instaurado após as duas grandes guerras ocorridas no século XX. Embora a descentralização seja a principal característica da Federação, viu-se que a União ainda concentra competências e receitas tributárias e, em razão disso, deve dispor de instrumentos para promover a equalização, como as transferências obrigatórias e voluntárias.

Garcia (2012, p. 24) afirma que a medida em que o VAF representa o indicador de desempenho econômico por excelência, em contrapartida foram adotados pelos entes dentro da sua margem de liberdade indicadores sociais, como: população, território, meio ambiente, etc.

Como dito, a partir da autorização constitucional, alguns estados brasileiros instituíram modelos utilizando certos critérios com o objetivo de obter uma distribuição mais equânime entre as municipalidades. O trabalho desenvolvido por Carneiro *et al.* (2022) classificou os critérios utilizados nas legislações de rateio da cota-parte do ICMS em três grupos ou gerações, quais sejam: (i) fatores geográficos, como território e população, e de arrecadação; (ii) questões ambientais e a oferta de serviços públicos; e (iii) elementos de gestão para resultados, que tiram o foco da oferta.

A primeira geração de critérios foi também a primeira a se manifestar, aparecendo nas leis estaduais inaugurais, inclusive na cearense. Já a segunda, originou-se do pacto federativo, da descentralização da prestação de serviços e no bojo das reformas da educação básica e da instituição do Sistema Único de Saúde. Por sua vez, a terceira se distingue pelos parâmetros utilizados que correspondem ao atingimento de determinado objetivo social como,

¹³ “Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...] IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (BRASIL, 2020, s. p.).

por exemplo, melhora do aprendizado ou redução da mortalidade, sem fixar a forma como esses serão atingidos (CARNEIRO *et al.*, 2022).

Para ilustrar a ampla adoção de critérios de 1ª geração, Carneiro *et al.* (2022) elaboraram um quadro com a relação por Estados, o qual foi colacionado abaixo:

Tabela 2: Critérios de 1ª Geração de Carneiro *et al.* (2022)

Critério de 1ª Geração	Estados
Parte Igualitária	RO; AM; RR; PA; AP; TO; MA; RN; PB; PE; AL; SE; MG; RJ; SP; PR; SC; MS; GO
População	RO; AM; PA; AP; TO; MA; PI; RN; PB; AL; BA; MG; RJ; SP; RS; MT
Área Geográfica	RO; AM; PA; AP; TO; MA; PI; RN; AL; BA; MG; ES; RJ; SP; PR; MS; MT
Critérios fiscais	AP; PE; AL; SE; BA; MG; RJ; SP; RS; MS; MT

Fonte: Legislações estaduais.

Os primeiros estados a legislarem foram Paraná e Minas Gerais, por meio da Lei nº 9.491/1990 (ICMS ecológico) e da Lei nº 12.040/1995 (conhecida como lei “Robin Hood”) (PARANÁ, 1990; MINAS GERAIS, 1995). O primeiro adotou critério puramente ecológico, enquanto que o segundo foi o pioneiro em critérios educacionais, fiscais e demográficos ao mesmo tempo, incorporando indicadores de conservação ambiental e do patrimônio cultural, assim como a oferta de serviços públicos em saúde e educação.

Carneiro *et al.* (2022) afirmam que o Estado de Pernambuco foi o campeão em modificações em sua legislação estadual referente a cota parte do ICMS ao longo dos anos. Do ponto de vista da fundamentalidade desse montante para as receitas municipais, não se enxerga tal fato de modo negativo, uma vez que os critérios, se determinados de modo adequado, podem induzir boas práticas governamentais. Somente com a modificação ocorrida em 2000, a lei da cota parte passou a estimular os governos municipais a adotarem ações voltadas a manutenção da diversidade biológica, a qualidade ambiental dos mananciais, bem como ao desempenho nas áreas de saúde, educação e na Receita Tributária Própria.

A Lei nº 12.172/1993, primeira lei cearense, previa que a repartição destinaria o percentual de 15% proporcionalmente a população de cada Município e de 10% em partes igualitárias (CEARÁ, 1993). Na época, não se atentou para o fato de que o critério populacional tende a beneficiar os Municípios mais ricos, que, em regra, são os mais industrializados, por consequência, possuem uma tributação maior e já são bastante beneficiados pelo montante a título de valor adicionado fiscal, detentor de maior peso e de

essência claramente devolutiva.

Seguindo o exemplo de Minas Gerais, o Estado do Amapá editou a Lei Estadual nº 322, de 23 de dezembro de 1996, estabelecendo critérios relativos ao meio ambiente, saúde e educação (AMAPÁ, 1996). Por sua vez, o primeiro estado brasileiro a adotar o critério de terceira geração foi o Rio Grande do Sul, por meio da Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997, que, além de destinar 7% da cota-parte rateada conforme critérios ambientais (de segunda geração), estabeleceu que 1% fosse distribuída segundo o inverso da taxa de evasão escolar relativa de cada Município (RIO GRANDE DO SUL, 1997). No entanto, o abandono escolar era relativamente baixo no estado, à época (CARNEIRO *et al.*, 2022).

O Estado de Alagoas publicou a Lei estadual nº 5.891, de 19 de dezembro de 1997, estabelecendo como critérios como população, área e distribuição igualitária com as seguintes proporções: 5% (cinco por cento) mediante aplicação do índice resultante da relação percentual entre a população do Município e a população do Estado; 5% (cinco por cento) mediante aplicação do índice resultante da relação percentual entre a área de cada Município e a área total do Estado; e 15% (quinze por cento) distribuídos igualmente entre os Municípios alagoanos (ALAGOAS, 1997). Abaixo apresenta-se a quadro de produção própria com a compilação das legislações supracitadas:

Tabela 3: Compilado legislativo

Estado	Ano	Legislação	Crítérios
Paraná	1990	Lei nº 9.491/1990 (ICMS ecológico)	Produção agropecuária População rural, meio ambiente, propriedades rurais, área e cota igualitária
Minas Gerais	1995	Lei nº 12.040/1995 (lei “Robin Hood”)	Área, população Educação, produção de alimentos, patrimônio cultural, meio ambiente, gasto com saúde, receita própria, cota igualitária e municípios mineradores
Amapá	1996	Lei Estadual nº 322, de 23 de dezembro de 1996	Área, população, educação, área cultivada, patrimônio cultural, meio ambiente, gastos com saúde, receita própria e cota igualitária

Rio Grande do Sul	1997	Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997	Área, população, propriedades rurais, evasão escolar, mortalidade infantil, produtividade primária e pontuação no Plano Básico de Ações de Mútua Colaboração
Pernambuco	1990	Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990	Participação relativa no somatório das diferenças entre o índice percentual de participação vigente para cada Município no exercício anterior e a percentagem determinada nos termos do VAF
Alagoas	1997	Lei nº 5.891, de 19 de dezembro de 1997	População, área municipal e cota igualitária

Fonte: Legislações estaduais.

A maioria dos estados citados já reformulou em alguma medida os critérios adotados quando da publicação de suas primeiras legislações ainda na década de 90. Retomando para o Estado do Ceará, menciona-se que em 1996 foi editada a Lei nº 12.612/1996, que alterou a Lei nº 12.172/1993, disciplinando a distribuição da parte discricionária da seguinte forma: 1) 12,5% eram relativos à proporção dos gastos em educação sobre a receita municipal; 2) 7,5% eram equitativamente distribuídos a todos os Municípios; e 3) 5% eram distribuídos proporcionalmente, de acordo com a população de cada Município (CEARÁ, 1996).

A configuração delineada apresentava dois grandes problemas, o fato de ser altamente concentradora, isto é, o critério seguia a lógica de quanto maior o Município, maior o repasse, e o descasamento com o modelo de administração do Governo do Estado, que já era o modelo de Gestão Pública por Resultados (GPR), que tem como premissa que merece mais quem faz mais e melhor, ou seja, quem alcança as metas e resultados.

Desse modo, em sintonia com o novo modelo de gestão pública no Ceará, foi proposta, em 2007, modificação da metodologia de cálculo para um mecanismo com enfoque na distribuição equitativa, na efetividade do repasse de recursos aos Municípios e ênfase na melhoria de indicadores sociais.

Na proposta, foi simulada a distribuição dos repasses para o ano de 2008 e confeccionados dois gráficos, o primeiro contendo as participações dos Municípios na parcela

da cota referente ao critério de valor adicionado e o segundo exibindo as participações referente aos critérios restantes.

Identificou-se que na distribuição dos 75% da cota dos Municípios baseada no VAF, mais de 70% do repasse estava concentrado em apenas quatro Municípios: Fortaleza, Maracanaú, Sobral e Caucaia. Os Municípios com maiores fontes de receitas tributáveis recebiam proporcionalmente sua parcela do repasse. No que se refere à distribuição dos outros 25%, viu-se que cerca de 2/5 dos recursos era rateado entre os Municípios mais beneficiados sob o critério do VAF. Assim, os critérios de rateio do ICMS privilegiavam os Municípios que já apresentavam maior disponibilidade de recursos, apesar de a distribuição dos 25% suavizar um pouco esta situação (CEARÁ, 2009).

Nesse sentido, foi publicada a Lei Estadual nº 14.023/2007, regulamentada pelos Decretos nº 29.306/08 e nº 29.881/09, que modificou a forma de distribuição dos percentuais da cota parte do ICMS, vinculando o repasse ao desempenho dos Municípios em outras áreas, por meio de índices de qualidade, quais sejam: índice municipal de qualidade da educação, índice municipal de qualidade da saúde e índice municipal de qualidade do meio ambiente – IQE, IQS e IQM (CEARÁ, 2007; 2008; 2009).

Essa metodologia permite criar uma saudável competição entre Município por melhores resultados (HOLANDA; BARBOSA; COSTA, 2008), a partir de critérios que visam trazer benefícios à população na prestação de serviços públicos em Educação, Saúde e Meio Ambiente.

O mecanismo busca recompensar os Municípios que se comprometerem e, efetivamente, obtiverem melhoras nos indicadores de Educação, Saúde e Meio Ambiente. O objetivo central da proposta é, portanto, possibilitar uma saudável competição entre as gestões municipais, levando à melhora dos indicadores relacionados com o desenvolvimento do Município e, conseqüentemente, do Estado (IPECE, 2005).

A partir da mudança legislativa, intentou-se despertar uma abertura à preocupação do gestor municipal com a realização desses direitos fundamentais e para a ideia de que essa política de repartição tributária poderia se mostrar bastante positiva, principalmente em razão do contexto atual, em que são constantes as polêmicas que circundam os direitos fundamentais, afirmando carecerem de efetividade.

Carneiro *et al.* (2022) argumentam que a nova legislação cearense descontinuou todos os critérios de primeira geração, passando a adotar três indicadores de resultado para as áreas de Meio Ambiente (2%), Saúde (5%) e Educação (18%), e os dois últimos podem ser considerados de terceira geração.

Pelo explicitado pode-se perceber que as transferências da cota parte na federação possuem características mistas, podendo ser visualizadas como i) transferências livres de vinculação, essencialmente redistributivas; ii) transferências condicionais com contrapartida, de caráter compensatório (legislações do ICMS Ecológico); e iii) transferências condicionadas sem contrapartida, *input-based* ou *output-based*. Carneiro *et al.* (2022, p. 14) *apud* Sasso, Righetto e Varela (2018) explicitaram muito bem a classificação e finalidade de cada transferência:

As **transferências livres de vinculação**, de acordo com os autores, têm por finalidade aumentar o bem-estar de uma comunidade local, é o caso de intervenções de caráter redistributivo, como, por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Já as **transferências condicionais com contrapartida** são adequadas em situações em que haja externalidades positivas advindas, por exemplo, da oferta de um bem público por um governo local que também gera benefícios para não residentes, visto que esse funcionaria como um incentivo a ampliação da oferta do bem público. Por fim, as **transferências condicionadas a resultados sem contrapartida parecem ser mais adequadas para resolver o problema de agência, visto que preservam a liberdade alocativa dos gestores locais, ao mesmo tempo em que contratualizam os repasses em torno do atingimento de resultados. Essa característica permite maior transparência e accountability**, uma vez que fica evidente para a sociedade a eficácia das escolhas governamentais, colocando os agentes políticos no centro desse escrutínio. (grifos livres).

Diante desse cenário, é primordial que se busque uma alocação eficiente dos recursos públicos, que pode ser alcançada por meio de mecanismos de incentivo desenhados para priorizar a melhoria de indicadores sociais e, conseqüentemente, uma alocação mais equitativa dos recursos públicos objetivando superar as desigualdades existentes.

3.2 A adoção de índices de qualidade para o cálculo da parcela discricionária

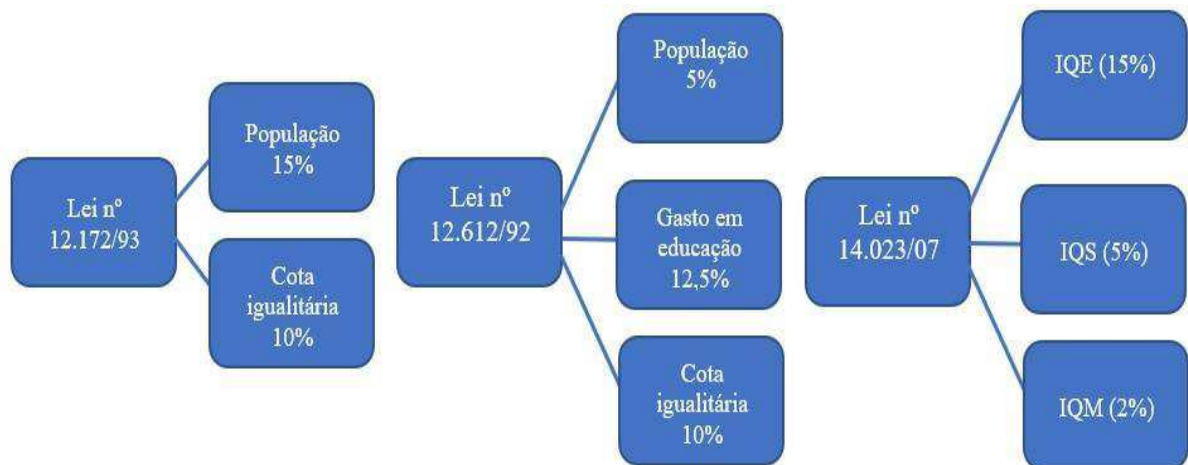
No tópico anterior foi realizada digressão acerca dos critérios adotados pelo estado do Ceará para o cálculo da parcela discricionária da cota parte do ICMS, bem como estudadas legislações de outros estados da federação, a fim de estabelecer um panorama geral sobre a distribuição da cota parte, apresentar suas características, finalidades e delineamentos.

Viu-se que a legislação cearense adotava critérios que levavam em consideração apenas a população municipal, o volume de gastos em educação e o restante era distribuído de forma igualitária, como uma cota mínima. Após a modificação, realizada em 2007, passou-se a adotar índices de qualidade nas áreas de educação, saúde e meio ambiente para a realização do cálculo do repasse.

Assim, deu-se início a um movimento em busca de melhoria na oferta de serviços

públicos nos governos locais, o que impacta positivamente na qualidade de vida e no desenvolvimento social do Estado como um todo. Para ilustrar as modificações ocorridas na legislação cearense foi confeccionada a figura abaixo:

Figura 1: Modificações ocorridas na legislação Cearense



Fonte: Legislações do Estado do Ceará.

Da figura acima, extrai-se que os critérios anteriores foram todos abandonados e que o fator educação ganhou uma nova roupagem, uma vez que deixou de considerar os gastos e a focar na qualidade do serviço prestado, com base em variáveis que incidem diretamente em indicadores educacionais. Observa-se que, com a última modificação legal, o índice de qualidade da educação corresponde a 72% do montante discricionário, enquanto o de saúde equivale a 20% e o do meio ambiente a 8%.

Convém explicitar que a escolha desses índices de qualidade para a composição do cálculo não se deu modo aleatório, eis que os economistas e estatísticos do IPECE delinearão tais critérios a partir da conjuntura municipal e das necessidades do Estado à época.

Verificou-se que a margem de analfabetismo no Ceará era próxima a do Nordeste e bem superior à do Brasil, apresentando taxas maiores que 19% em 2007, o que significa que cerca de um quinto da população cearense não sabia ler e escrever, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios - PNAD do IBGE. Para a pesquisa, o analfabetismo correspondeu ao percentual da população com 15 anos ou mais que não sabia ler ou escrever um simples bilhete em seu idioma de origem (IPECE, 2008).

No mesmo ano, o Estado também apresentava números preocupantes no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é calculado com base no aprendizado

dos alunos em português e matemática (Prova Brasil) e no fluxo escolar (taxa de aprovação). Ainda, a média de proficiência das escolas cearenses no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) encontra-se constantemente em patamares inferiores ao das escolas brasileiras (IPECE, 2008).

No que concerne à saúde, o IBGE apontava dois indicadores como principais referências para avaliações na área de saúde. A taxa de mortalidade infantil, que afirmou ser de fundamental importância conhecer o seu perfil com a finalidade de uma formulação de melhores estratégias que permitam o seu controle; e o de esperança de vida ao nascer, também de suma importância na mensuração da qualidade de vida das pessoas.

Conforme dados do IBGE, apesar da redução em mortalidade infantil alcançada entre os anos de 1998 e 2008, o Brasil e o Ceará ainda apresentavam taxas elevadas para os padrões internacionais, quais sejam, de 24,32% e de 29,70%, respectivamente, por 1.000 nascidos vivos (IPECE, 2008). No Chile, a mortalidade infantil era de 7 por mil nascidos e na Argentina, de 13, enquanto o quantitativo no Brasil era de 23, no Nordeste de 34 e no Ceará de 28 por mil nascidos.

Em relação ao meio ambiente, políticas públicas nessa seara são sempre urgentes, pois apesar de a degradação ambiental não ser um problema exclusivamente cearense, as estratégias nos Municípios ainda eram bastante incipientes em 2007. A fim de ilustrar a situação, expõe-se que a variável de qualidade do meio ambiente inicialmente foi baseada na existência de aterros sanitários nos municípios, aprovados por órgão competente, e passou por modificações sucessivas ao longo dos anos como será visto adiante.

Ademais, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro, culminou em metas programáticas dinâmicas e concluiu pela destinação de recursos financeiros visando a adoção de um desenvolvimento sustentável, que se coaduna com os preceitos estabelecidos na criação do ICMS ecológico.

Dialogando com os parágrafos anteriores, observa-se que o legislador estadual estabeleceu a vinculação dos índices de qualidade da educação, saúde e meio ambiente em consonância com os direitos tidos como essenciais pela Constituição, incluindo-se o direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no art. 225, que é igualmente indispensável à garantia da dignidade da pessoa humana, máxime constitucional dos direitos fundamentais e do Estado Contemporâneo (BRASIL, 1988).

Acolhida a nova metodologia, os anos de 2007 e 2008 foram marcados pelo desenvolvimento e implantação do mecanismo de cálculo com base em índices de qualidade, os quais começaram a produzir seus efeitos financeiros sobre o repasse da cota parte a partir

de 2009, com o primeiro repasse financeiro e a realização de oficinas técnicas em Fortaleza para as equipes municipais.

No ano seguinte, foram realizadas visitas técnicas aos municípios cearenses em parceria com a Associação de Prefeitos do Ceará (APRECE) com vistas a apresentar a metodologia aos governos municipais. Em 2011, houve um aperfeiçoamento das variáveis que compõem o Índice de Qualidade da Educação e, entre os anos de 2012 e 2018, se deu a consolidação do mecanismo dos índices (IPECE, 2019).

Não menos importante, o ano de 2019 foi marcado por um grande amadurecimento institucional, em razão dos dez anos de implementação da metodologia de cálculo da cota parte do ICMS com base em índices de qualidade. Ressalta-se, inclusive, que o referido marco (2009 – 2019) representa o recorte temporal dos dados analisados no terceiro capítulo da dissertação.

O Ceará foi o primeiro a condicionar as transferências tributárias obrigatórias ao desempenho em educação, saúde e meio ambiente e o desempenho em educação na última década é o critério que mais impacta na distribuição de incentivos para os municípios (CARNEIRO; IRFFI, 2018).

E o pioneirismo dessa política de incentivo não é o único ponto de destaque, pois nos dez anos de implementação da metodologia de cálculo com base em índices, inúmeras pesquisas avaliaram os eventuais impactos em busca de efeitos positivos e/ou distorções (BRANDÃO, 2014; IRFFI; CARNEIRO, 2018; PETTERINI; IRFFI, 2013; SHIRASU; IRFFI; PETTERINI, 2013; VELOSO; BARBOSA, 2020).

No que concerne à educação, os números mostram que em uma década a média do IDEB das escolas pertencentes às redes municipais cearenses praticamente dobrou, fato que não pode ser verificado quando se tem como parâmetro outros Estados do Nordeste. Para demonstrar o supracitado foi elaborada tabela com a evolução do Ideb nos anos iniciais das redes municipais no Ceará e Nordeste:

Tabela 4: Evolução do IDEB nas redes municipais Cearenses e Nordestinas

	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Ceará	3,8	4,4	4,9	5,2	5,9	6,2	6,4
Nordeste	3,5	3,8	4,2	4,3	4,8	5,1	5,4

Fonte: INEP, ano.

Simões e Araújo (2019) argumentam que critérios de distribuição pautados em indicadores de resultado incentivam os gestores locais a buscarem caminhos voltados à

melhoria do desempenho municipal nos índices que medem o sucesso de determinada política. Por outro lado, critérios que não fomentam políticas públicas e estão pautados apenas em extensão geográfica, população, etc não possuem os mesmos efeitos sobre o comportamento dos administradores locais.

Estabelecidas as noções gerais acerca dos critérios adotados por alguns dos estados da federação, explicitadas as modificações ocorridas na legislação cearense desde a década de 90, com a apresentação do porque da mudança, da escolha dos índices adotados e traçado breve histórico com os marcos importantes, passa-se ao estudo individualizado do IQE, IQS e IQM.

3.2.1 Índice municipal de qualidade da educação – IQE

O tratamento do tema educação está presente em todo o texto constitucional, podendo ser encontrado nos arts. 5º, IV e XIV; 6º (direitos sociais), caput; 7º, IV; 22, XXIV (competência privativa); 23, V (competência comum); 24, IX (competência concorrente para normas gerais e específicas), 30, VI (competência municipal) e 205¹⁴ a 210 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Visualiza-se uma inequívoca preocupação com a garantia a esse direito e na busca por sua concretização, uma vez que é por meio da educação que se impulsiona também o desenvolvimento do ser humano¹⁵. A preocupação constitucional também se estende aos entes federados, podendo ser verificada nos textos constitucionais dos estados-membros e dos municípios¹⁶.

¹⁴ “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, s. p.).

¹⁵ Convém destacar previsão da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que inspirou a proteção do direito à educação de modo amplo: Art. 26. 1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada aos seus filhos” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, s. d., s. p.).

¹⁶ Esse direito também se encontra resguardado em outros diplomas. “No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), esse direito é reconhecido, por exemplo, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigo 13), na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (artigo 5º, alínea “e”, V), na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (artigo 10), na Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 28) e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (artigo 24). Paralelamente ao sistema global, o direito à educação também é reconhecido nos instrumentos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), como é o caso da Convenção Americana sobre Direitos

Nesse seguimento, a Constituição do Estado do Ceará dispõe sobre educação em seu art. 14, inc IX; art. 15, V e no Capítulo II - Da Educação (arts. 215¹⁷ e ss), dentro do Título VIII - Das responsabilidades culturais, sociais e econômicas do ente estadual (CEARÁ, 1989).

Apesar da previsão como direito fundamental, ressalta-se que a promoção da educação envolve uma ampla cadeia de processos, que tem a legislação como ponto de partida (BARCELLOS, 2017), mas deve ultrapassar etapas como planejamento, orçamento, decisão e implementação. Duarte (2016, p. 99) aponta como traço característico desse direito, bem como dos outros direitos sociais, as prestações positivas, de natureza jurídica e fática. Pela primeira tem-se as medidas normativas, enquanto a segunda se refere aquelas prestações que demandam distribuição de bens e execução de serviços. Por sua vez, ambas são interligadas e se manifestam na implementação de políticas públicas.

Para garantir o exercício do direito, a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica, a universalização do ensino médio, o atendimento educacional especializado aos deficientes, dentre outros, como deveres inerentes ao Estado, a Constituição discrimina encargos e competências, bem como estabelece percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (CEARÁ, 1989).

No entanto, como dito, esse é o ponto de partida para a formulação de estratégias e de ações governamentais de concretização, que carecem de acompanhamento e avaliação, pois apesar da melhora, o Brasil ainda possui inúmeros desafios. Como destaca Barcellos

Humanos (artigo 26) e do Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigo 13), dentre outros tratados” (DUARTE, GOTTI, 2016).

¹⁷ “Art. 215. A Educação, baseada nos princípios democráticos na liberdade de expressão, na sociedade livre e participativa, no respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos e garantindo formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais, é um dos agentes do desenvolvimento, visando a plena realização da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, contemplando o ensino as seguintes diretrizes básicas: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; III – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; IV – valorização dos profissionais do ensino com planos de carreira, na forma da lei, para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurada a isonomia salarial para docentes em exercício, com titulação idêntica, respeitando-se o grau de ensino em que estiver atuando; V – gestão democrática da instituição escolar na forma de lei, garantidos os princípios de participação de representantes da comunidade; VI – garantia de padrão de qualidade; VII – formação de seres humanos plenamente desenvolvidos, capazes de compreender os direitos e deveres da pessoa, do cidadão, do Estado e dos diferentes organismos da sociedade; VIII – fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional, assim como a preservação do meio ambiente, bem como resguardar, expandir e difundir o patrimônio cultural da humanidade; IX – preparação dos indivíduos para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos, que permitem utilizar as possibilidades do meio em função do bem comum; X – currículos voltados para os problemas brasileiros e suas peculiaridades regionais; XI – ensino religioso facultativo; XII – liberdade de organização dos alunos, professores, funcionários e pais de alunos, sendo facultada a utilização das instalações do estabelecimento de ensino para atividade das associações” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, s. d., s. p.).

(2008), deve-se racionalizar a gestão das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais de modo geral, incrementando o grau de responsabilidade política e social dos atores (*accountability*), para conferir subsídios consistentes para o debate e o controle social.

Dentro desse contexto, escolheu-se investigar o IQE, que integra política pública desenvolvida para servir de instrumento de concretização dos direitos fundamentais, somando-se às garantias internacionais, constitucionais e infraconstitucionais em curso.

O Índice de Qualidade da Educação se baseia em indicadores de nível e avanço da qualidade do ciclo inicial de educação básica – 5ª série do Ensino Fundamental (EF) de 9 anos – e indicadores de alfabetização nos primeiros anos da educação formal – 2ª série do EF. A utilização desses indicadores tem como justificativa o fato das raízes dos principais problemas educacionais brasileiros serem relacionadas à qualidade do ensino e da alfabetização nas escolas públicas (HOLANDA; BARBOSA; COSTA, 2008).

A abordagem do IQE considera os dados produzidos pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), ao qual todos os municípios são submetidos anualmente, abrangendo a alfabetização - IQA (2º ano) e o ensino fundamental - IQF (5º Ano), estimulando a participação de todos os alunos matriculados. Além disso, considera o desempenho relativo e comparado, da rede pública municipal, propiciando uma “competição” entre os municípios (IPECE, 2019).

Também se avalia a proficiência dos alunos e a desigualdade de desempenho entre os estudantes da rede pública municipal, considerando-se o nível de proficiência no ano de referência e a evolução em relação ao ano anterior.

É possível perceber que a fórmula de cálculo do IQE é sofisticada e robusta, estimula o desenvolvimento local de políticas públicas de crescimento, promove uma competição saudável entre as municipalidades e contempla mecanismos que buscam evitar o risco moral¹⁸ de os municípios selecionarem as melhores escolas por meio de uma multiplicação das notas nos exames pela dispersão dos resultados dentro dos municípios, e de selecionarem os melhores alunos para realizar os exames, por meio da ponderação pela razão entre o número de alunos que realizaram a prova e o total de matrículas no ano avaliado.

Insta rememorar que o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará

¹⁸ Carneiro e Irfi (2018, p. 4) apontam “que os gastos educacionais representam pelo menos um quarto da receita municipal, evidenciando assim o baixo retorno desse investimento em termos de votos. Essa conjuntura propicia o surgimento do risco moral, onde o recurso adicional devolvido aos municípios é direcionado para áreas politicamente mais rentáveis em detrimento de setores estratégicos como a educação. Dessa forma, exigir contrapartidas, pode ser uma pré-condição para o correto direcionamento dos recursos em políticas de transferência dessa natureza”, uma vez que os estados não podem acompanhar diretamente o comportamento dos gestores.

(SPAECE) foi criado em 1992 e é o responsável por avaliar as competências e habilidades dos alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática. As informações coletadas a cada avaliação identificam o nível de proficiência e a evolução do desempenho dos alunos. Universalizado e ampliado em 2007, a abrangência do SPAECE foi incorporou a avaliação da alfabetização e expandiu a avaliação do Ensino Médio.

Acrescenta-se que, concomitantemente à propositura da nova metodologia estudada, em 2007, o Ceará implantou o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), por intermédio da Secretária de Educação e com a colaboração de todos os entes municipais. O projeto objetiva apoiar as redes municipais de ensino na formulação e implementação de políticas voltadas à alfabetização dos alunos até o final do 2º ano do Ensino Fundamental, com ações desde a formação continuada do corpo docente e apoio à gestão escolar até o fornecimento de material estruturado.

Além disso, no ano de 2009, foi delineado o Prêmio Escola Nota Dez, que atua como uma política indutora para as escolas, premiando, por ano, até 150 escolas públicas com os melhores resultados educacionais e funcionando como apoio, a medida que vincula o repasse total às escolas premiadas ao fornecimento de assessoria técnico-pedagógica às unidades com os piores desempenhos, em um modelo de apadrinhamento que oportuniza a colaboração e a evolução temporal (CARNEIRO; IRFFI, 2013).

De fato, a legislação cearense inovou ao criar o Índice de Qualidade da Educação baseado nas taxas de aprovação e nas proficiências padronizadas do SPAECE para o segundo e quinto ano do Ensino Fundamental. No entanto, é possível perceber que, apesar dos resultados positivos a título de IQE, que serão expostos detalhadamente mais a frente, essa metodologia convive com outras inúmeras políticas públicas educacionais, que juntas visam fomentar a melhoria da educação no Ceará.

Vieira e Vidal (2013) sustentam que foi estabelecida uma cooperação educacional em três eixos: i) atuação conjunta do governo estadual com os municipais, através de instrumentos como a metodologia do IQE, o SPAECE e o PAIC; ii) colaboração entre governo estadual, municípios e escolas, com o auxílio dos órgãos regionais de educação como as Credes; e iii) via colaboração entre as próprias escolas, por meio dos incentivos induzidos pelo governo, a exemplo do Prêmio Escola Nota Dez (Lei nº 15.923, de 15 de dezembro de 2015) (CEARÁ, 2015).

Como já exposto, seu cálculo é dado pela soma ponderada dos seguintes componentes: o IQA (Índice de Qualidade da Alfabetização), o IQF (Índice de Qualidade do Fundamental) e a taxa média de aprovação relativa nas cinco primeiras séries do ensino

fundamental. Para o IQA, considera-se o resultado do SPAECE-Alfa do município, o fator de universalização do aprendizado, a análise relativa dos municípios e a melhoria desses fatores com relação ao ano anterior. O fator de universalização dentro do IQA foi desenvolvido para captar desigualdades e possíveis inconsistências, pois analisa o percentual de alunos não alfabetizados, os de alfabetização incompleta e os de nível desejado.

Por conseguinte, para o IQF são considerados o resultado do SPAECE do 5º ano, o fator de universalização do aprendizado, a análise relativa dos municípios e a melhoria desses fatores com relação ao ano anterior. Aqui, o fator de universalização permite identificar o percentual de alunos no nível considerado muito crítico e de alunos em nível adequado.

As políticas públicas não são, nem devem ser imutáveis e a metodologia do IQE foi ajustada desde a sua criação. A fórmula publicada no Decreto nº 29.306/2008 e no Decreto nº 29.881/2009 foi modificada pelo Decreto nº 30.796/2011 e, posteriormente, pela Lei nº 15.922/2015, que incluiu no cálculo do IQE o 9º ano do Ensino Fundamental, com efeitos financeiros a partir de 2021, por disciplina da Lei nº 17.130/2019. Regulamentando o novo IQE, foi editado o Decreto nº 33.412, de 20 de dezembro de 2019, que disciplinou os pesos dos indicadores do 2º, 5º e 9º anos em evolução gradativa até 2022.

Cada um dos indicadores é composto de uma média padronizada das proficiências relativas de cada município e da variação dessa proficiência com relação à avaliação anterior, em suas respectivas etapas de ensino. Visando dar mais peso aos alunos nos estágios mais avançados em termos de proficiência, cada subíndice do IQE é multiplicado por um fator de ajuste, denominado Índice para Universalização do Aprendizado (CARNEIRO *et al.*, 2022).

Para a construção do IQE, o estado, por intermédio da SEDUC, contrata empresa especializada para realizar a avaliação do SPAECE. Após, os resultados são enviados ao IPECE para fins de cálculo. Realizado o cálculo, o IPECE divulga o índice através de portaria, publicada até o dia 31 de agosto, para que as municipalidades possam rastrear eventuais inconsistências e solicitar revisão. Passado o período pra revisão, o índice final é divulgado no Diário Oficial do Estado (DOE) até 31 de dezembro.

Destaca-se que o índice anual é calculado com base nos resultados de dois anos anteriores, uma vez que faz parte da metodologia a verificação da evolução de uma edição para a outra. Assim, para o IQE 2022 leva-se em consideração os resultados de 2021 e 2020.

3.2.2 Índice municipal de qualidade da saúde– IQS

O direito à saúde também constitui um direito social (art. 6º) e está estabelecido

no art. 196¹⁹ e seguintes da Constituição Federal de 1988, o qual inaugurou o Sistema Único de Saúde (art. 198²⁰), que, com as Leis nº 8.080/1990²¹ e nº 8.142/1990²², constitui as bases jurídicas, constitucionais e infraconstitucionais do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Constituição Estadual do Ceará traz previsão acerca desse direito em seu art. 14, inc IX; art. 15, II e XII; art. 28, VI (estabelecendo a cooperação entre municípios, estados e União) e no Capítulo VI - Da Saúde (arts. 245 e ss), dentro do Título VIII - Das responsabilidades culturais, sociais e econômicas do ente estadual.

Os serviços públicos de saúde²³ são fundamentais para garantir a máxima da dignidade da pessoa humana. O SUS é formado pelo conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e pelas fundações mantidas pelo poder público (FRUTUOSO, 2010) e a sua gestão está alinhada com o modelo cooperativo de federalismo, visando a universalização de acesso à serviços de saúde. No entanto, desenvolve-se, assim como o federalismo, com assimetrias problemáticas.

No caminho da efetivação, alguns problemas desafiam os gestores, apresentando relevância, tais como: insuficiência de financiamento, inconformidade na formação de recursos humanos e na gestão do trabalho, além da necessidade do fortalecimento dos espaços institucionais interfederativos, da reformulação no modelo de gestão e de atenção à saúde (FRUTUOSO, 2010, p. 100).

Inclusive, os problemas de acesso a serviços de saúde²⁴, que também envolvem o

¹⁹ “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, s. p.).

²⁰ “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade. § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes” (BRASIL, 1990, s. p.).

²¹ “Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da Saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”. (BRASIL, 1990, s. p.).

²² “Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da Saúde e dá outras providências”. (BRASIL, 1990, s. p.).

²³ Atente-se que o direito à saúde pode ser visto sob três óticas: curativa, promocional e preventiva. Uma voltada ao acesso universal da população aos meios de cura de doenças ou melhora na qualidade de vida; outra que se volta para a busca da qualidade de vida por meio de ações de promoção; e a última destinada à prevenção de doenças, demandando providências estatais para evitar o surgimento e proliferação de doenças e danos à saúde individual ou pública (SARLET, 2015).

²⁴ A descentralização das ações, a relação colegiada pactuada e o financiamento tripartite, incluindo repasse regular e automático com a utilização dos recursos com base em planos aprovados e fiscalizados pelas instâncias de controle social, são mecanismos que podem fortalecer uma gestão com foco nas necessidades dos cidadãos e orientada para resultados. Implantando mecanismos de gestão, gerenciamento, acompanhamento e avaliação de

fornecimento adequado de medicamentos, acabaram por ocasionar uma intensa judicialização, que, em regra, não se mostra benéfica²⁵ para o sistema, uma vez que o Judiciário não pode decidir acerca de questões de saúde sem levar em consideração o conhecimento técnico exigido por essas demandas, o qual extrapola a formação dos julgadores (MARIANO *et al*, 2018).

Urge a necessidade de aproximar o Sistema Único de Saúde, estabelecido na Constituição, do real, adaptando-o as modificações ocorridas na sociedade. Para Isso, torna-se crucial trazer a temática para dentro do debate acadêmico. Assim, estudar o Índice de Qualidade da Saúde (IQS) pode se apresentar como fortalecimento desse direito tão essencial. Entretanto, conforme se verá, a política pública em estudo não trabalhou diretamente com a qualidade dos serviços públicos, mas com o indicador de mortalidade infantil e outros tipos de mortalidade, sobre o que se tecerá crítica.

O IQS objetiva direcionar o resultado esperado da gestão em saúde nos municípios utilizando-se, inicialmente, de variáveis exclusivamente relacionadas a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) como indicador das condições e políticas municipais. A referida variável é de constante verificação pelo governo estadual, pelo federal e pelas organizações internacionais (HOLANDA; BARBOSA; COSTA, 2008), podendo ser captada por indicadores do Censo do IBGE.

Por sua vez, os coeficientes referentes ao resultado da saúde eram calculados a partir da diferença (ou distância) da Taxa de Mortalidade Infantil em relação a 100 (HOLANDA; BARBOSA; COSTA, 2008), assim como na lógica do coeficiente anual do IQE, considerando a variação de crescimento de ano para o outro.

Diferentemente do IQE, a utilização de critérios de saúde para definir o repasse da cota parte do ICMS até o ano de 2019 era adotada por apenas 6 estados: Minas Gerais, Amapá, Pernambuco, Ceará, Espírito Santo e Sergipe (CAMPOS, 2021). Inclusive, as leis cearenses anteriores a 2007 não previam nenhum critério relacionado à saúde.

No ano de 2020, por meio do Decreto Estadual nº 33.424, de 07 de janeiro de 2020, foi implantada nova metodologia para o IQS, considerando-se o longo período sem

resultados, democráticos e transparentes, a administração pública ganhará a eficiência necessária para garantir os direitos constitucionais a toda sociedade brasileira (FRUTUOSO, 2010, p. 100).

²⁵ Albuquerque (2013, p. 21-23) apresenta reflexão acerca do tema: “Imagine se, no âmbito das políticas públicas voltadas à saúde, que a classe média e alta relegasse os planos de saúde e a rede privada de atendimento, para se socorrerem do serviço público. Se tal fato ocorresse, com a alta demanda e o precário atendimento, boa parte dessas pessoas resolveriam recorrer ao Judiciário para a implementação do “claro” direito à saúde. E se todo cidadão, de periferia ou interiorano fizesse o mesmo? Pergunta-se: a) o Judiciário resolveria o problema da saúde? b) não seria, de certo modo, discriminatório conferir direitos a somente quem tem acesso à justiça?”

mudanças, a baixa exploração do potencial da ferramenta e a recomendação de melhorias por parte decorrentes das avaliações externas do TCE (IPECE, 2020; CEARÁ, 2020).

Com o novo delineamento, fez-se a inclusão de novos indicadores: i) MAI – índice de redução das mortes por Infarto Agudo do Miocárdio (IAM) e por Acidente Vascular Cerebral (AVC), que considera conjuntamente as taxas de mortalidade por IAM (CID-10 I21 e I22) e AVC (CID-10 I60 a I69); ii) ACM – índice de redução das Mortes por acidente de trânsito envolvendo motocicletas, que considera a taxa de mortalidade por acidente de trânsito envolvendo motociclistas (CID-10 V20 e V29) (CEARÁ, 2020).

Ainda, foi incluído o desempenho regional como componente do IQS municipal, visando a um melhor alinhamento com a execução da política estadual de saúde, uma vez que os resultados seriam obtidos com a combinação da ação individual do município com o desempenho coletivo da macrorregião em que ele se encontra. Nesse sentido, resultado regional é “rateado” entre os municípios que a integram conforme contribuição individual (IPECE, 2020).

Menciona-se que o indicador referente a mortalidade infantil continua sendo adotado, com a análise de desempenho dos municípios e das macrorregiões pelo resultado obtido no ano de referência, sua evolução em relação ao ano anterior, por meio de uma análise comparada de desempenho dos municípios e das macrorregiões avaliado de forma comparada entre seus pares, tanto para o resultado no ano de referência como para evolução (IPECE, 2020).

Os grandes desafios são obter diversificação e maior complexidade dos resultados perseguidos, uma atuação regionalizada e o aumento na efetividade da parceria com os municípios. Acredita-se que com a maior complexidade do IQS, alinhada com os novos objetivos da política pública em saúde será necessário um esforço de cooperação mais amplo entre os municípios, as macrorregiões e o estado.

Uma adequada prestação de serviços públicos em saúde é extremamente importante e, ao fim e ao cabo, é o que se busca através de mecanismos de incentivos como este. No entanto, a Lei estadual 14.023/2007 considerou como determinante para o cálculo do IQS apenas a variável da mortalidade infantil, possivelmente restringindo a abrangência dos efeitos dessa política pública, uma vez que a oferta de serviços públicos nessa seara não influi diretamente na distribuição via índice.

3.2.3 Índice municipal de qualidade do meio ambiente – IQM

Como um direito de terceira dimensão, o direito ao meio ambiente equilibrado

também tem assento constitucional, estando previsto no art. 225 da CRFB/88, que estabelece que é dever do Poder Público e da coletividade preservá-lo (BRASIL, 1988). A referida regulamentação ganha complemento com a criação dos órgãos responsáveis por articular a política ambiental na federação por meio da Lei nº 8.746/93, que cria o Ministério do Meio Ambiente, da Lei nº 9.795/99, referente à Política Nacional de Educação Ambiental, a Lei 6938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. No âmbito estadual, a previsão está no art. 7º; art. 14, inciso VII; art. 15, VI; e no Capítulo VIII – Do Meio Ambiente (arts. 259 e ss), dentro do Título VIII - Das responsabilidades culturais, sociais e econômicas do ente estadual (BRASIL, 1988).

Piovesan (2016, p. 43) pontua que os Direitos Humanos e o Direito Ambiental consistem em dois polos interligados, que se somam à produção integral e material da dignidade da pessoa humana. Com vistas a garantir essa proteção, no contexto da sociedade de consumo²⁶, faz-se imprescindível a utilização sustentável²⁷ dos recursos naturais disponíveis, nos moldes do que preleciona o art. 170, inc. VI²⁸, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nessa esteira, vê-se que para que os conflitos de direitos fundamentais na seara ambiental sejam dirimidos de forma prudente, adotou-se uma posição reguladora, visando a proteger aquele que mais se encontra em situação de vulnerabilidade nesses casos: o ambiente. Luta-se não só por uma coexistência harmoniosa de direitos do ambiente e do ser humano, mas também por uma proteção e preservação do meio para as gerações futuras (UNESCO, 2010).

Com isso em mente, é fácil perceber que políticas públicas de proteção devem ser incentivadas. Nessa esteira, destaca-se a importância de estudar o Índice de Qualidade do

²⁶ “A teoria da sociedade de risco, inicialmente contextualizada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck com a publicação da obra —A sociedade de risco, em meados da década de 80 —designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial” (BECK, 1997, p. 25). Profetiza Beck que o desenvolvimento científico ou da técnica, com especial ênfase no século XX, contraditoriamente, não conseguiram mais pre-dizer e controlar os riscos que contribuiu para criar e que podem gerar consequências gravíssimas para a saúde humana e para o meio ambiente” (CAVALCANTE; PACOBAYBA, 2014, p. 168).

²⁷ “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de existência digna das gerações futuras. Este princípio decorre de uma ponderação que deverá ser feita casuisticamente entre o direito fundamental ao desenvolvimento econômico e o direito à preservação ambiental, à luz do Princípio da Proporcionalidade”. (AMADO, 2016, p. 61-63)

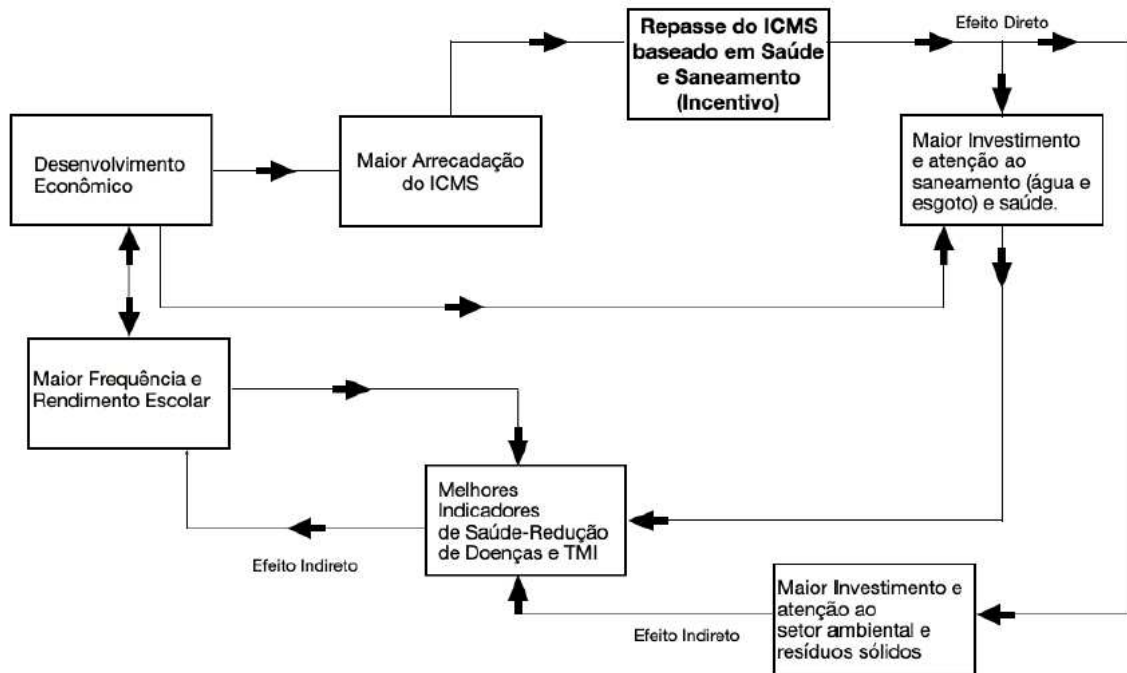
²⁸ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (BRASIL, 1988, s. p.).

Meio Ambiente – IQM, apesar das limitações dessa variável, que durante anos se baseou apenas na existência, ou não, e no grau de implementação da política integrada de resíduos sólidos nos municípios, conforme se verá adiante.

Positivamente, viu-se que mais de um terço dos estados brasileiros considera critérios ambientais no repasse do ICMS, mas os critérios mudam muito em cada unidade federativa. Conforme Campos (2021), boa parte das variáveis estão relacionadas à existência de área de preservação ou de terras indígenas, de modo que estas devem ser preservadas para que o município em consideração tenha direito ao recurso, podendo não estar atrelado a um mecanismo de incentivo. Outros estados se baseiam na existência de Unidade de Conservação e há aqueles que incentivam a expansão de atividades econômicas voltadas ao meio ambiente, tais como o setor de saneamento, que envolve a distribuição de água, esgotamento sanitário e disposição de resíduos sólidos, entre eles se encontra o Estado do Ceará.

O fato é que todos os critérios de algum modo relacionados ao meio ambiente estão inseridos dentro do conceito de ICMS ecológico. Loureiro (2002) argumenta que essa denominação pode ser dada a qualquer conjunto de critérios de caráter ambiental usado para determinar o repasse da cota-parte. Campos (2021), afirmando a possibilidade de o repasse servir de incentivo aos municípios, elaborou figura com os possíveis efeitos das leis de incentivo do ICMS-Ecológico.

Figura 2: Evolução do IDEB nas redes municipais Cearenses e Nordestinas



Fonte: Campos (2021).

A política do ICMS Ecológico representa uma intervenção positiva do estado, apresentando-se como um fator de regulação não coercitiva, que se utiliza, para tanto, de um incentivo fiscal intergovernamental e funciona como instrumento extrafiscal, com a finalidade de preservação e busca por melhorias na qualidade de vida da população (SCAFF; TUPIASSU, 2005).

No entanto, em relação ao IQM cearense, que trabalha a questão do saneamento e da gestão de resíduos sólidos, ressalta-se que os incentivos se mostram limitados, uma vez que boa parcela dos serviços estaduais desse setor são prestados por concessionárias e sociedades de economia mista, que de certo modo são relativamente independentes no exercício de suas atividades.

Na linha do que foi mencionado, as políticas públicas não são estanques e a metodologia do IQM também sofreu mudanças gradativas. Nos três primeiros anos de vigência da Lei, o cálculo do índice foi baseado na existência de Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (SEMA).

Desse modo, poderia assumir os seguintes valores: i) IQM igual a 1, diante da existência de Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/SEMACE; e ii) IQM é igual a 0 em caso de inexistência (HOLANDA;

BARBOSA; COSTA, 2008). Somente após o ano de 2012 começariam a ser utilizados indicadores com base na certificação do “Selo Município Verde”.

O critério inicial foi escolhido como primeiro passo de um projeto de médio prazo na melhoria da qualidade das condições de vida e do meio-ambiente no Ceará (IPECE, 2008). No primeiro ano (2008), estabeleceu-se para o cálculo a existência de Plano de Gerenciamento Integrado dos Resíduos Sólidos Urbanos²⁹ – PGIRSU, aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/Secretaria do Meio Ambiente (CONPAM/SEMACE). Para o segundo ano, além da existência do plano do ano anterior, a implantação da Estrutura Operacional definida pelo PGIRSU, a implantação da coleta sistemática e seletiva e a apresentação da Licença de Instalação para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos. E, para o terceiro ano, além do estabelecido para o ano anterior, a existência de Licença de Operação para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos (IPECE, 2008).

Contudo, no ano de 2009, os critérios não foram atendidos por nenhuma das municipalidades³⁰, despontando em inconsistência metodológica. A indeterminação na distribuição dos critérios levou a modificação da legislação, por meio do Decreto nº 29.881, de 31 de agosto de 2009, que dividiu os cinco critérios, atribuindo pesos a cada um, a fim de possibilitar que a soma dos IQMs seja diferente de zero e que o repasse dos 2,0% da Cota parte do ICMS reflita e premie de forma mais justa os esforços dos gestores municipais para com o meio ambiente (IPECE, 2009)³¹.

²⁹ Na esteira da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010), de acordo com o artigo 3º, inc. X, da Lei estadual nº 16.032, de 20 de junho de 2016, que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos no Ceará, o gerenciamento de resíduos sólidos corresponde a um conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com os planos de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

³⁰ Os estudos produzidos pela Assembleia Legislativa do Ceará (ALCE-CE), no âmbito do Conselho de estudos estratégicos, indentificaram que “Apesar de o estado dispor de todos os instrumentos de planejamento previstos no Marco Regulatório, ainda existem 285 lixões no Ceará, somente seis aterros sanitários em operação e uma Central de Tratamento de Resíduos recentemente inaugurada, em 2020, sob a gestão do consórcio da Região Metropolitana de Sobral” (CEARÁ, 2021, s. p.).

³¹ “Art.18 – A partir do ano de 2009, serão considerados para efeito de existência de Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, além do previsto no caput do Art.17, os seguintes requisitos: I - a implantação da Estrutura Operacional definida pelo PGIRSU; II - a implantação da coleta sistemática; III – a implantação da coleta seletiva; IV - a apresentação da Licença de Instalação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, preferencialmente consorciada; e V – a apresentação de Licença de Operação válida para a Disposição Final dos resíduos sólidos urbanos. §1º Para cálculo da soma ponderada em 2009, os requisitos, se cumpridos até o dia 30 de junho de 2009, terão os seguintes pesos na soma total ponderada: requisito I peso de 0,3 (três décimos), requisito II peso de 0,3 (três décimos), requisito III peso de 0,1 (um décimo) e requisito IV ou requisito V peso de 0,3 (três décimos). §2º. Com referência ao inciso IV do Art.18, municípios que já possuírem adequada disposição final de resíduos sólidos urbanos deverão apresentar a Licença de Operação renovada até o dia 30 junho de 2009. §3º Para cálculo da soma ponderada a partir de 2010, os

O Ceará adotou para os anos seguintes o Programa Selo Município Verde (PSMV), criado pela Lei estadual nº 13.304/2003 (alterada pela Lei nº 16.128/2016), regulamentada pelos Decretos nº 27.073/03 e nº 27.074/03, que é um instrumento de distinção voltado aos municípios que desenvolvem ações protetivas ao meio ambiente, acompanhado por um Comitê específico da SEMACE. Um dos mecanismos dessa política pública é a certificação do Selo Município Verde, que adota como um dos critérios para classificação final o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA).

O Selo Município Verde é uma certificação ambiental que identifica, a cada dois anos, as prefeituras cearenses que atendem aos critérios preestabelecidos de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, incentivando o fortalecimento da gestão ambiental. Dentre os critérios avaliados estão as ações para melhoria do saneamento básico e saúde pública no município, política municipal de meio ambiente e agricultura sustentável.

Na contramão do que ocorre com o IQE, apesar da extrema importância da temática, os estudos acerca do índice de qualidade do meio ambiente, suas variáveis e efeitos ainda são escassos.

Convém citar a grande contribuição dada por pesquisa realizada por Lima e Macêdo (2019), em que as autoras analisando o intervalo de 2012-2016 em relação aos 184 municípios cearenses, verificaram a existência de influência positiva do ICMS ecológico na sustentabilidade ambiental do Ceará, bem como evidenciaram maior interesse dos municípios cearenses quanto à preservação ambiental diante do crescimento do IQM e do consequente aumento de repasse de recursos financeiros para os municípios cearenses envolvidos com o programa. Todavia, concluíram pela necessidade de revisão do Programa Selo Município Verde, que abrange o ICMS-E e o ISA, com o intuito de efetivar a participação da sociedade no programa, através da presença da população em estudos, pesquisas e debates sobre o ambiente.

Para a pesquisa quantitativa, com relação a verificação dos efeitos sobre o IQM, adotou-se variável relativa ao esgotamento sanitário adequado, serviço que possui estreita relação com as políticas do IQM, o qual está diretamente associado à qualidade de vida das

requisitos, se cumpridos até o dia 30 de junho de cada ano, terão os seguintes pesos na soma total ponderada: requisito I peso de 0,1 (um décimo), requisito II peso de 0,1 (um décimo), requisito III peso de 0,3 (três décimos), requisito IV peso de 0,2 (dois décimos), e requisito V peso de 0,3 (três décimos). §4º No ano de 2010 e nos anos seguintes a este, para efeito de cálculo da soma ponderada, cada requisito deverá ser cumprido até o dia 30 de junho de cada ano. Art.19 Os dados necessários para o cálculo do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente deverão ser disponibilizados pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente - CONPAM até 31 de julho de cada ano. Art.20 A partir do ano de 2012 poderão ser utilizados indicadores baseados na certificação Selo Município Verde para o cálculo do IQM (CEARÁ, 2009, s. p.).

pessoas³², refletindo em todas as searas sociais e impactando sobre saúde, economia, educação e meio ambiente.

O saneamento tem sua regulamentação pela Lei federal nº 11.445/2007, atualizada recentemente pela Lei nº 14.026, de 2020, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (BRASIL, 2007). É conceituado como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais urbanas.

De acordo com os dados obtidos em 2019 pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), apenas 58,6% da população do estado do Ceará tem atendimento com rede de abastecimento de água, 25,6% tem rede de esgoto e 87,0% tem acesso à coleta domiciliar de resíduos sólidos. A ausência das redes de esgotamento sanitário ou as precárias condições dessas, o descarte incorreto de lixo e a ausência de drenagem das águas pluviais, geram consequências ambientalmente preocupantes, além das doenças de veiculação hídrica, consequência direta do consumo de água não tratada, que também pode ocasionar um fenômeno ambiental conhecido como eutrofização, caracterizado como o enriquecimento de nutrientes, principalmente nitrogênio e fósforo, oriundo de atividades como despejo de efluentes domésticos e industriais não tratados (CEARÁ, 2021).

Existe uma relação de causalidade entre um melhor ou pior panorama de saneamento e aspectos relativos à saúde, educação e economia. Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2014) apontam que o retorno econômico do investimento em saneamento básico é de 5,50 dólares para cada dólar investido. Isso acontece, dentre outros fatores, em razão da diminuição de gastos com saúde, desenvolvimento do setor de infraestrutura e avanços na produtividade dos trabalhadores. Por sua vez, levando em consideração somente os países da América Latina, o retorno foi superior, alcançando 7,30 dólares.

Complementarmente, os estudos de Azzoni e Scriptori (2016), evidenciando uma relação concreta de causalidade entre a falta de saneamento ou sua inadequação com a proliferação de algumas doenças, concluíram que há uma diminuição ou aumento de incidência de doenças relacionadas ao saneamento inadequado quanto menor ou maior o

³² Nos últimos anos, o Brasil verificou um avanço significativo no saneamento, mas o país ainda está muito atrasado em termos internacionais. Tanto o acesso à água tratada quanto aos serviços de esgotamento sanitário estão aquém dos observados por nações com padrões de desenvolvimento econômico semelhante. Isso traz prejuízos à qualidade de vida da população e à economia do país. O custo da deterioração do meio ambiente se reflete no valor dos ativos imobiliários e no potencial das atividades econômicas que dependem de boas condições ambientais para o seu exercício pleno (TRATA BRASIL, 2022).

acesso a serviços de saneamento e sua qualidade.

Ainda no aspecto saúde, em 2019, o percentual de pessoas com acesso à água tratada havia subido para 83,7% da população. Também houve crescimento da parcela de brasileiros com acesso aos serviços de coleta de esgoto, que passou de 36,3% em 2005 para 54,1% em 2019. O número de internações caiu para 273,4 mil, indicando uma redução da taxa de incidência para 1,3 mil internações a cada 1 milhão de habitantes. Isso indica uma retração de 60,4% na taxa de incidência de internações por doenças gastrointestinais infecciosas no Brasil nesses 15 anos (TRATA BRASIL, 2022).

Reflexos educacionais também foram verificados. O Instituto Trata Brasil divulgou estudo sobre benefícios econômicos e sociais da expansão do Saneamento Brasileiro (2022), elaborado em parceria com a consultoria EX ANTE, em que se observou um melhor aproveitamento escolar entre crianças que possuem acesso à saneamento no Brasil. Constatou-se que as crianças e jovens que moravam em áreas sem acesso aos serviços de coleta de esgoto tinham, em média, um atraso escolar 1,5% superior ao daqueles que moravam em locais com coleta de esgoto. Aqueles que moravam em áreas sem acesso à rede de distribuição de água tinham, em média, um atraso escolar 1,1% maior que o das crianças e jovens que moravam em áreas com acesso à rede geral de abastecimento de água.

Desse modo, além da relação da variável escolhida com os objetivos por trás do IQM, verifica-se a importância de trazer para o debate a questão do saneamento. Nesse ponto, lamenta-se não aprofundar discussões extremamente sensíveis acerca da sua titularidade, seu financiamento e outras relativas aos prestadores desse serviço.

3.3 Políticas públicas e efetividade dos direitos fundamentais

O tema “políticas públicas” é explorado no meio acadêmico das mais variadas formas conforme o âmbito científico no qual se insere a pesquisa. Uma política como a da distribuição da cota parte do ICMS com base em índices de qualidade pode ser concretamente considerada como objeto de estudos de economistas, juristas, administradores, estatísticos, cientistas políticos, etc. Dentro do Direito³³ podem ser extraídas contribuições diversas, uma vez que é comum a toda política pública, independentemente da intervenção a que se propõe, a utilização de elementos normativos afetos à ciência jurídica.

A análise do arcabouço normativo que circunda as políticas públicas e que serve de instrumento para publicizar as diretrizes delineadoras, as ações a serem implementadas e as finalidades a que se destinam possui relevância para a sociedade. No entanto, buscando ir além da dogmática clássica, que, por vezes, não atrai para si a preocupação com a efetividade de certos arranjos e a explicação do por que determinada política atinge resultados “a, b ou c” diversos do planejado, o direito tem incorporado abordagens metodológicas de outros ramos, como a economia e a estatística (econometria), para ampliar a perspectiva e interpretar

³³ Bucci (2019, p. 804:805 *apud* CLUNE, 1993, p. 09-13) aduz que “A *Law and Public Policy* é filha do instrumentalismo, da engenharia social dos welfare states, mas tem influências duradouras sobre as instituições jurídicas. Essas influências se manifestam das seguintes formas: 1. Estruturação do direito em torno de problemas de desempenho econômico- O direito tende a ser organizado em função dos grandes problemas das modernas economias: regulação da economia, transferências de renda, saúde, educação e formação profissional, emprego, meio ambiente etc. 2. Cooperação social e produto social líquido positivo- Os esforços para levar os conflitos sociais numa direção social positiva são o maior enigma do welfare state moderno. Clune não nega o conflito [o que seria típico do pensamento conservador], mas realça a lógica das políticas públicas, em que a importância da formação de consensos muda os procedimentos das disputas sociais, não se compatibilizando com a polarização política extrema. 3. Persistência das estruturas legais ao longo do tempo- A estrutura regulatória [neste caso tomada como sinônima de políticas públicas] é complexa e leva tempo para se desenvolver. A existência dessas estruturas facilita o investimento social. 4. Organização em torno de grandes agregados sociais - A organização econômica capitalista coloca grandes quantidades de pessoas em situações similares [‘massificação’], o que dá margem a considerar economias de escala. 5. Capacidade de planejamento e adaptação- As estruturas jurídicas que persistem devem ter capacidade de adaptação e mudança. 6. Direção central através de delegação e descentralização- O problema de como dirigir atores autônomos sem destruir a sua autonomia. O monitoramento com base em critérios selecionados exige mecanismos poderosos de coleta de dados e simplificação da informação. 7. Hibridismo [*commingling*] de autoridade pública e privada- Ainda que se afirme que direito é essencialmente um ato de autoridade pública, as demandas das políticas públicas levam o direito a uma relação de cooperação do Estado com o setor privado. Isso se dá por meio de um complexo processo de sinalização e incentivos. O direito nas áreas de políticas públicas é caracterizado por muita comunicação e negociação. 8. Modificação do acesso político, à luz das demandas por desempenho- As políticas públicas exercem pressão contínua sobre a organização da política: criação de agências especializadas, correção de desbalanceamentos políticos, agregações de interesses mais ordenadas e coerentes, com exemplos na ‘grande arquitetura da representação’ em *welfare states* (como os sindicatos e partidos políticos, por exemplo), e em áreas específicas de *policy making*”.

melhor a relação entre o campo fático e o sistema jurídico vigente. Estudar políticas públicas sob um viés não só teórico, mas empírico faz parte desse movimento de abertura.

No Estado Social e Democrático de Direito, configuração estabelecida pela Constituição Federal de 1988, a movimentação dos Poderes públicos se mostra de grande importância, à medida que se verifica forte preocupação com a adequada e justa distribuição e redistribuição de bens e riqueza, a fim de reduzir desigualdades e realizar a justiça social.

Com um extenso rol de direitos, o Estado tem a tarefa de proporcionar as prestações básicas e os serviços públicos adequados ao desenvolvimento da pessoa humana. Os direitos fundamentais de caráter social convivem com os chamados direitos civis e políticos (ditos de primeira geração/dimensão), funcionando como uma espécie de complemento e limite ao Estado Liberal, bem como contribuindo para a superação da concepção acentuadamente negativa e individualista que caracteriza os direitos fundamentais à luz do modelo liberal.

Os direitos sociais, ditos de segunda geração, que, mais precisamente, englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, foram formulados para garantir, em sua plenitude, o gozo dos direitos de primeira geração. Portanto, seriam direitos-meio, cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais (BUCCI, 2006, p. 3).

Do mesmo modo, os direitos de terceira geração, tais como o direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade e o direito ao desenvolvimento, foram concebidos no curso de um processo indefinido de extensão e ampliação dos direitos originalmente postulados como individuais, também em relação aos cidadãos ainda não nascidos, envolvendo cada indivíduo na perspectiva temporal da humanidade, por isso intitulados "direitos transgeracionais" (BUCCI, 2006, p. 3).

O enfoque prestacional que surge com os direitos sociais desponta na necessidade de compreensão das políticas públicas à medida que elas buscam formas de concretização de direitos. Mendes e Branco (2012, p. 298) apontam que no Estado contemporâneo os direitos fundamentais assumem posição central.

Os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos, e, depois, deveres perante o Estado, e que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos (MENDES; BRANCO, 2012, p. 298).

Dentro das políticas públicas, definir o que é e até onde vai o serviço público repercute na formação das prioridades, formulação de programas e alocação de

recursos. Marques (2013) aponta a existência de políticas constitutivas, relacionadas a criação e transformação das regras do jogo político; regulatórias, destinadas à produção de regras para as atividades externas ao governo; distributivas, em que não se verifica conflitos entre favorecidos, funcionando como alocação de recursos não finitos; as redistributivas, em que os recursos são finitos e as disputas entre os eventuais beneficiários são latentes.

No dizer de Valle (2016, p. 63), o tema das políticas públicas se apresenta em nosso sistema normativo de forma assistemática, e revestido de características que são próprias a várias fases de seu desenvolvimento teórico, o que não contribui para incorporação ao debate. Neste vies, "Todo direito é permeado pela política". Contudo, cabe distinguir os termos *politics* e *policy*, pois enquanto o primeiro se refere à "atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais" (BUCCI, 2006, p. 11). É esse último que está presente no estudo.

É possível visualizar o relacionamento entre políticas públicas e sistema federativo sob quatro dimensões institucionais: o grau de centralização jurisdicional da União; o federalismo partidário; o poder de revisão e arbitramento dos conflitos federativos em uma suprema corte de justiça; e o federalismo fiscal (SOARES; MACHADO, 2018, 60-63). Acerca da experiência brasileira os autores teceram reflexões:

1) Grau de centralização jurisdicional. Centralização jurisdicional ou legislativa diz respeito à capacidade do governo central de legislar sobre temas que afetam interesses subnacionais (Arretche, 2012), que podem incluir matérias relativas ao funcionamento da administração, formação das receitas e despesas ou obrigações para alocação e utilização dos recursos em determinadas políticas públicas, por exemplo. (...) **2) Federalismo partidário.** A forma como se organizam e se relacionam os partidos políticos nos níveis nacional e subnacional caracteriza o federalismo partidário, que pode ser mais ou menos centralizado. **3) Poder de revisão e arbitramento por uma corte suprema de justiça.** A centralização, nesses termos, significa que a suprema corte possa atuar mais favoravelmente aos interesses da União, em detrimento das unidades subnacionais, ou ainda o reconhecimento do caráter extensivo a todo o país a partir de decisões relativas a políticas públicas. A descentralização significa que a suprema corte possa atuar protegendo os interesses das unidades subnacionais, em detrimento da União, ou ainda o reconhecimento do caráter territorialmente restrito das decisões referentes a políticas públicas. **4) Federalismo fiscal.** Os mecanismos de financiamento das políticas sociais são fatores relevantes, que podem favorecer ou não a universalidade e a equidade de sua oferta em todo o território nacional. (grifos livres).

No Brasil, há uma centralização legislativa na União, que, quando não atua em competência privativa, divide-se em comum ou concorrentemente com os outros entes. Ainda no que concerne à concentração, dentro do federalismo observa-se uma concentração da competência tributária, o que se tenta compensar por meio de transferências.

Quanto ao federalismo partidário, Arretche (2012) afirma que a coesão partidária,

de modo geral, nas últimas décadas, favoreceu coalizões no Executivo, dando aos presidentes elevadas taxas de sucesso e dominância na produção legislativa, o que lhes permitiu encaminhar emendas à Constituição e produzir legislação que afetasse o federalismo fiscal e as políticas públicas, entre elas as sociais. No que concerne ao poder de revisão e arbitramento do STF, verifica-se a adoção, no Brasil, de uma posição centralista (POPELIER, 2017, p. 33), o que se acredita ser mais adequado, pois conceder políticas em sede judicial, com impactos limitados, sem articulação com os outros poderes pode comprometer o caráter redistributivo.

Para facilitar a abordagem do trabalho, considerou-se importante trazer uma conceituação jurídica de políticas públicas, bem como abordar, de modo não exaustivo, o ciclo inerente às políticas públicas, para após tratar de questões mais densas, na intenção de introduzir aspectos que servirão de base para, no tópico seguinte, traçar o quadro de avaliação da metodologia de distribuição da cota parte do ICMS em estudo.

Como área de conhecimento, o estudo das políticas públicas tem início nos Estados Unidos, através da ênfase de ações governamentais. Depois se expande pela Europa, a fim de teorizar o papel da atuação estatal. Os pioneiros na temática foram Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton, estudiosos da ciência política, sociologia ou economia (SOUZA, 2007). Tais autores fixaram as bases para que atualmente fosse possível apresentar um conceito mais ou menos abrangente para esse assunto complexo e dinâmico que são as políticas públicas. No trabalho, adota-se a conceituação apresentada por Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, **para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados**. Como tipo ideal, a política pública deve visar à **realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados**. (grifos livres).

Portanto, trata-se de uma decisão, tomada por gestores (atores governamentais), em determinado sentido, para realizar certos objetivos/metasp e se obter “x” resultados. O fator dinâmico se faz visível uma vez que a política pública se projeta no mundo onde incidem, além de vetores jurídicos, toda a riqueza das questões econômicas, técnicas, sociais, bem como as disputas dos múltiplos interesses presentes na sociedade (VALLE, 2016, p. 36).

Presente em praticamente todas as conceituações existentes, o componente de ação estratégica incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento

determinado e conjunto institucional, projetando-os para o futuro mais próximo. No entanto, destaca-se que há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas - são as chamadas "políticas de Estado" -, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas "políticas de governo" (BUCCI, 2006, p. 19).

A partir daí emerge o fator temporal, que não pode ser desconsiderado, sob pena de conduzir a patologias. Observa-se que a ausência de efeitos imediatos nem sempre aponta um vício na política pública. É preciso conhecer o tempo que a Administração fixou para alcançar um resultado, ainda que se possam verificar efeitos mensuráveis antes do tempo fixado. Inclusive, o "tempo de maturação" não é visualizado da mesma forma em grupos sociais diferentes, variando o ritmo de atuação e a resposta dos setores (VALLE, 2016, p. 48).

Como arranjos complexos, a partir da conceituação de Bucci (2006, p. 31), as políticas públicas incorporam quatro elementos importantes, quais sejam: ação; coordenação; processo; e programa, o que demanda a abertura do direito à interdisciplinariedade.

O elemento ação remete ao agir do estado, no sentido de planejar o desenvolvimento, organizar serviços públicos, etc. Apesar do papel de destaque do Executivo, os outros poderes, os entes federativos e os órgãos do governo estão envolvidos nos programas de ação, portanto, a coordenação é crucial para articular os setores. Ainda, a concretização de uma política envolve processos de diversas naturezas, administrativa, eleitoral, orçamentária, legislativa, de planejamento, etc e esforços contínuos para conferir maior cobertura a serviços ou destinatários.

Ao se referir a programa como elementar em uma política pública quer-se retratar o conteúdo da ação governamental, o qual é resultado de opções políticas concretas, tomadas com base em prioridades estabelecidas, em que foram fixados os meios para alcançar os objetivos, os prazos e os recursos orçamentários necessários.

Para subsidiar as opções políticas concretas tem-se o *policy-making process* (PMP), também conhecido como ciclo de políticas públicas, esquema composto por fases sequenciais e interdependentes, que possibilitam a visualização, interpretação e organização de determinada política pública.

Meny e Thoenig (1992) esboçaram apenas três etapas, quais sejam: 1. Formulação; 2. Implementação; e 3. Avaliação. Enquanto Secchi (2012, p. 33) estabeleceu em seu modelo sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

Para Bucci (2013), primeiro realiza-se a definição da agenda, esclarecendo qual o problema a ser trabalhado. Após, a formulação dos objetivos e programas. No terceiro passo,

faz-se o planejamento, alocação de recursos, organização, definição de instrumentos de incentivo ou sanção, então, há a implementação. E no quarto estágio se avalia a política pública.

Marques (2013, p. 32) afirma que as formulações originais eram racionais e lineares demais, desconheciam a existência de vários níveis de governo, ciclos concomitantes e diferenças nas formas de articulação entre as etapas em políticas distintas, consideravam o processo demasiado organizado e tendiam a enxergá-lo de forma apolítica e excessivamente técnica e gerencial.

No trabalho optou-se por utilizar a estruturação de Valle (2016, p. 39-41), que elenca como etapas reconhecidas nos modelos sequenciais de políticas públicas as seguintes:

- 1) Reconhecimento do problema, em que se identifica a situação material que necessita de intervenção estatal; 2) formação da agenda, com a priorização para ações públicas; 3) formulação da política, momento em que se explora as possibilidades de ação para que se possa aferir o grau de eficácia ao final; 4) escolha da alternativa estratégica, onde se concretiza a etapa anterior, efetuando-se a decisão de qual linha de ação será adotada, por meio de juízo técnico e político; 5) implementação da política, fase de concretização das atividades elencadas na formulação e escolhidas, funcionando como teste da política pública; e 6) análise e avaliação de resultados, momento em que se apura os resultados alcançados, agregando informações e permitindo o redirecionamento de ações futuras.

Apesar da existência de variações, a forma estática do ciclo, previamente estabelecida, raramente reflete a dinâmica ou vida de uma política pública, tendo em vista que, constantemente, ocorrem misturas entre as fases. Contudo, sua formulação auxilia na organização das ideias e simplificação da complexidade de uma política pública.

A identificação do problema está relacionada à verificação da discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal em um determinado contexto. Um problema público pode aparecer subitamente ou estar presente a um longo tempo, nem sempre refletindo a deterioração de uma situação, mas em detrimento da melhora em um contexto próximo. Se um problema é identificado por algum ator político e este tem interesse em sua resolução, poderá buscar sua inclusão na lista de prioridades de atuação, que é conhecida como agenda (SECCHI, 2012, p. 34: 35).

A etapa de formação da agenda compreende a fixação de prioridades. A pergunta que surge é: quais devem ser as situações trabalhadas pela Administração? Em que ordem? Esse é um ponto sensível das escolhas públicas³⁴, tanto no que se refere aos *trade-off*, quanto

³⁴ Scaff (2018, s. p.) aponta que “A eleição de prioridades dentre as políticas públicas ocorre no âmbito orçamentário, como regra, em razão de uma deliberação que surge do entrosamento entre os poderes Legislativo e Executivo, e não se refere propriamente à reserva do possível, mas a outro conceito, o das escolhas públicas

à abertura democrática para essas escolhas (VALLE, 2016, p. 41). A exemplo, priorizar a redução da mortalidade infantil em detrimento de qualificação de mão de obra produz reflexos diversos sobre a coletividade, ainda que não sejam imediatos. Com o incremento da tecnologia se abrem as possibilidades de visualizar muitas formas de enfrentar um problema.

Galdino (2005) explica que diante da impossibilidade de se obter a solução imediata para objetivos sociais em conflito, faz-se necessário escolher. E essa opção entre valores denuncia o inafastável conteúdo ético das escolhas públicas, que se mostram realmente trágicas, pois quando direitos que demandam prestações estatais entram em choque, é inevitável uma opção, trágica no sentido de que algum não será atendido (ao menos em alguma medida).

Na formulação devem ser buscadas estratégias para maximizar o ganho social. Os serviços públicos exigem meios para sua realização, dentre os quais José Reinaldo de Lima Lopes (2006, p. 120) destaca, “receita para seu custeio, pessoal e material para sua execução, poder ou competência para sua efetividade (desapropriação, policiamento, fiscalização, regulação administrativa, remoções etc.)”.

Em relação a construção de alternativas, faz-se crítica à política pública em estudo, visto que não foram estabelecidas metas palpáveis para verificação durante o seu desenvolvimento. Sabe-se que um mesmo resultado pode ser alcançado por diversos caminhos e é nisso que consiste a elaboração de metas e objetivos. Secchi (2010, p. 37) pontua aspectos problemáticos a esse respeito:

Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. No entanto, sabemos que em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é tecnicamente dificultoso, como nos casos em que resultados quantitativos da política pública não conseguem mensurar elementos qualitativos mais importantes. O estabelecimento de metas também pode ser politicamente indesejável, como nos casos em que as probabilidades de sucesso são baixas e a frustração de metas traria prejuízos administrativos e políticos insuportáveis. **Não obstante, o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficácia das políticas públicas.** (grifos livres).

Acredita-se que os *policymakers* poderiam ter elencado, ainda que minimamente, metas a níveis municipal e estadual para verificar os resultados da política. Convém destacar que o *policymaker* tem à disposição quatro mecanismos para indução de comportamento:

1. Premiação: influenciar comportamento com estímulos positivos;
2. Coerção: influenciar comportamento com estímulos negativos;
3. Conscientização: influenciar

(trágicas). Enquanto a reserva do financeiramente possível é um conceito que parte de uma análise econômica, de escassez de recursos, o conceito de escolhas públicas é eminentemente político e parte das opções políticas que são possíveis de serem realizadas com os recursos existentes”.

comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral; 4. Soluções técnicas: não influenciar comportamento diretamente, mas sim aplicar soluções práticas que venham a influenciar comportamento de forma indireta (SECCHI, 2012, p. 38).

Aparentemente, com a metodologia da distribuição da cota parte cearense adotou-se a premiação como mecanismo de incentivo, uma vez que a melhoria em indicadores sociais pode proporcionar uma maior fatia do repasse de ICMS aos governos municipais.

A etapa de escolha da política a ser implementada se concretiza a partir do que foi pensado, estruturado e formulado. Valle (2016, p. 8) afirma que o juízo é tipicamente técnico e político, recaindo a escolha sobre o caminho apto a se adequar melhor com os condicionantes pragmáticos e políticos dos objetivos da Administração Pública.

O Poder em destaque é o Executivo, responsável por definir a política pública dentro dos parâmetros da Constituição, auxiliado pelo Poder Legislativo, que edita normas e cria órgãos de execução e fiscalização, como os Conselhos. Ao Judiciário não incumbe formular ou implementar políticas. Porém, sua participação pode ganhar relevância quando determinada postura dos outros poderes puder comprometer os direitos fundamentais. Acerca do tema, o STF já se posicionou do seguinte modo:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas da Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, pois, nesse domínio, como adverte a doutrina, o encargo reside, prioritariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Impende assinalar, no entanto, que tal incumbência poderá atribuir-se, embora excepcionalmente, ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como sucede na espécie ora em exame (BRASIL, 2005, s. p.)³⁵.

No plano da efetivação dos direitos fundamentais, tem-se no cenário constitucional brasileiro a interseção com políticas públicas de duas distintas formas: 1) a política pública está parcial ou inteiramente constitucionalizada; ou 2) a política pública resulta exclusivamente da atuação do legislador, dentro da sua esfera ordinária de atribuição, no exercício da política competitiva (VALLE, 2016, p. 55).

A primeira hipótese possui alto índice de judicialização, seja para efetivação individual, tutela coletiva daquele direito ou complementação do desenho associado a

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 410.715-5**. Recurso Extraordinário. Criança de até 6 anos de idade. Atendimento em creche e em pré-escola. Educação infantil. Direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CF, art. 208, IV). Compreensão global do direito constitucional à educação. Dever jurídico cuja execução se impõe ao poder público, notadamente ao município (CF, art. 211, §2º). Recurso improvido.

determinada política pública. Por sua vez, a segunda não está livre de implicações constitucionais, pois não raras as vezes que a opção legislativa apenas não produz os resultados pretendidos.

Para Valle (2016, pp. 57-58), a incorporação da dimensão objetiva³⁶ dos direitos fundamentais, que expressa deveres de promoção, reforça o contencioso jurisdicionalizado, seja por provocação da cidadania, seja por intermédio do exercício de seus respectivos misteres constitucionais pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.

No cenário brasileiro, além da desconfiança com os representantes do Poder, um discurso corriqueiro é de que as políticas públicas não protegem os direitos fundamentais e por isso as assimetrias devem ser levadas a via jurisdicional. Entretanto, a judicialização de políticas públicas³⁷, constitucionalizadas ou não, “acaba por pulverizar o debate acerca de políticas públicas de saúde, educação e meio ambiente, com grandes problemas relacionados à legitimidade e à eficácia das decisões” (VALLE, 2016, p. 57-58).

A questão é que, no Estado Social e Democrático de Direito, uma atuação integrada dos Poderes Públicos com vistas a promoção dos direitos é exigência da Constituição. Importa ressaltar ainda o papel complementar da sociedade civil nesse contexto, uma vez que deve assumir postura ativa não apenas no processo de elaboração das políticas públicas, fazendo-se representar não só nos Conselhos e audiências públicas, mas também no momento de fiscalização, por meio das ações cabíveis, a exemplo, a Ação Civil Pública. E é apenas nessas circunstâncias de fiscalização que as políticas devem chegar até o judiciário.

Em continuidade, na fase de implementação se dá a concretização das atividades apontadas na formulação e especificadas pela escolha, podendo acontecer eventuais “correções de rumo” (VALLE, 2016, p. 42). Inclusive, é possível que se revele a necessidade de alguma reconfiguração ou ajuste na própria estratégia, traduzindo resposta imediata as imperfeições verificadas.

Alguns desafios possivelmente enfrentados nessa fase dizem respeito à limitação de recursos financeiros e operacionais, incompletude das informações e necessidade de colaboração de inúmeros atores.

Por fim, mas não menos importante, na análise e avaliação dos resultados se pode

³⁶ Destaca-se que, “além da dimensão subjetiva, voltada aos seus titulares, os direitos fundamentais possuem uma dimensão objetiva, direcionada ao poder público, contendo uma ordem dirigida ao Estado no sentido de que à ele incumbe a obrigação de efetiva materialização dos direitos fundamentais” (SARLET, 2015, p. 152).

³⁷ Bercovici (2008, p. 324) atenta que o problema da judicialização das políticas pública reside na possibilidade de usurpação do poder do povo. “De guardião do poder constituinte, o tribunal constitucional se pretende seu substituto, usurpando o poder constituinte do povo. A legitimidade da justiça constitucional na democracia implica na descrença dos representantes eleitos, considerando-se o juiz como uma alternativa menos pior”.

formular um juízo mais sofisticado acerca da eficiência da atuação da Administração Pública, eis que nesse ponto de contato entre a formulação abstrata e o mundo da vida que se poderá exercitar os atributos necessários à boa administração e ao bom governo (VALLE, 2016, p. 43). Secchi (2012, p. 50) aponta os principais critérios usados para avaliações:

Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*). Eficiência econômica: trata da relação entre *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade). Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos. Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos. Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Com a definição de critérios é possível examinar o caminho percorrido e medir o eventual avanço alcançado a partir da estratégia adotada. Faz-se importante preocupar-se com o alcance dos programas de ação governamental, avaliando-os quantitativamente com auxílio da ciência política e da economia. Além disso, a capacidade de, a partir da análise, se estabelecer estratégias para o futuro, com vistas a remodelar as políticas e gerar mais efetividade é crucial (BUCCI, 2017).

Arretche (2006) explica que na avaliação baseada nos resultados, se utiliza como balizas a eficiência, eficácia e efetividade. Na primeira, observa-se o esforço empregado e a resultância alcançada. Na segunda, visualiza-se os objetivos e instrumentos de um programa em conjunto aos resultados realmente obtidos. Finalmente, a terceira investiga a relação entre a implementação do programa e os impactos gerados, observando também as condições sociais e mudanças das pessoas atingidas pelo programa.

Entretanto, deve-se deixar claro que há situações difíceis de avaliar, seja porque os objetivos da política não estão claros ou porque, apesar de explícitos, não refletem concretamente na implementação. Outro grande problema é multicausalidade, expressada pela dificuldade de separar efeitos sociais produzidos pela política pública e efeitos sociais oriundos de outras causas (SECCHI, 2012, P. 52).

Os resultados obtidos em educação pelo Ceará nos últimos dez anos podem ter sido impulsionados pela política da cota parte, mas outras políticas estão localizadas em seu entorno, como o Prêmio Escola Nota Dez, a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e outros, os quais também certamente exerceram influência sobre o *status quo*.

É comum que as etapas se interpenetrem e seu desenvolvimento não seja linear com a implementação remetendo novamente à formulação ou à agenda, isso se deve dentre outros fatores ao caráter cada vez mais plural das sociedades. A realidade de se fazer política pública no século XXI contempla uma multiplicidade de legitimados a decidir e a

coexistência de interesse polifacetados (VALLE, 2016, p. 44), o que se mostra como um desafio das políticas públicas como "tecnologia governamental para a democracia" (BUCCI, 2013, p. 33).

É sobre o direito que o quadro institucional de toda e qualquer política pública se assenta. Enquanto a formação desta contempla a organização dos interesses, planejamento, confecção de metas e resultados a curto, médio e longo prazos, é o direito que confere expressão formal, materializando-a em leis, normas de execução e dispositivos fiscais, ou seja, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza o seu plano de ação (BUCCI, 2006, p. 37).

O arranjo institucional em políticas públicas não é só o instrumento que orienta a combinação de unidades econômicas para cooperação ou competição, mas também um meio que canaliza tensões da sociedade para o âmbito de ação dos programas governamentais (BUCCI, 2013).

Assentadas as bases teóricas acerca das políticas públicas e verificada sua relação com a efetivação dos direitos fundamentais, por meio de processos que despontam na elaboração de programas e desenvolvimento de ações governamentais voltadas a influir em determinado contexto, reduzir as desigualdades e garantir o bem-estar, passa-se a analisar, por meio do quadro de referência, a metodologia de distribuição da cota parte no Ceará.

3.4 A metodologia de distribuição da cota parte do ICMS com base em índices de qualidade constitui política pública por excelência?

A partir do método do quadro de referência em políticas públicas, proposto por Maria Paula Dallari Bucci (2019), busca-se explorar separadamente os elementos de organização de uma política, desde a sua base jurídica até os aspectos políticos, econômicos e de gestão.

O desenvolvimento de qualquer campo de conhecimento tem como necessidade evolutiva a escolha de um método. Ele é o caminho pelo qual se dá o conhecimento, implicando em consciência entre o sujeito e o objeto do processo. O quadro conceitual, teoria ou modelo, se apresenta como um esquema útil para análise de problemas complexos, segundo categorias estruturantes e uma tipologia de variações que traga sentido como esquema de simplificação, permitindo descrever e compreender uma gama de fenômenos razoavelmente diversificada (BUCCI, 2019, p. 12).

Sua criação tem como propósito conduzir o recorte de um programa de ação, destrinchando-o em elementos para facilitar sua avaliação: i) nome oficial do programa de

ação; ii) gestão governamental; iii) base normativa; iv) desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes); v) agentes governamentais; vi) agentes não governamentais; vii) mecanismos jurídicos de articulação; viii) escala e público-alvo ; ix) dimensão econômico-financeira; x) estratégia de implantação; xi) funcionamento efetivo; xii) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Procura-se, a seguir, identificar os elementos jurídico-institucionais da metodologia de Rateio da Cota Parte do ICMS entre os municípios cearenses.

Tabela 5: Aplicação do quadro de referência

Nome oficial	Cota Parte do ICMS
Gestão governamental	<p>A política foi criada pela equipe do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e normatizada durante o governo de Cid Ferreira Gomes (Governador), em julho de 2007. Seguiu-se o paradigma de Gestão Pública por Resultados (GPR) iniciado em 2003, no governo de Lucio Alcântara, implementado a partir da criação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), por meio do Decreto nº 27.524 de 9 de agosto de 2004.</p>
Base normativa	<p>As bases normativas que instituíram a política foram a Lei estadual nº 14.023/2007, que alterou a Lei nº 12.612/1996, e os Decretos nº 29.306, de 05 de Julho de 2008, nº 29.586, de 19 de dezembro de 2008, nº 29.881, de 31 de agosto de 2009, nº 30.796, de 29 de dezembro de 2011. Restou determinada a competência da Secretaria de Educação do Estado – SEDUC, Secretaria de Saúde do Estado do Ceará – SESA e Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM de disponibilização dos dados necessários ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE para realizar anualmente o cálculo. A Secretaria da Fazenda – SEFAZ/CE ficou responsável pela apuração do Valor Adicionado Fiscal (VAF). A partir de 2017 foram realizadas alterações e atuaizações por meio dos Decretos nº 32.483, de 29 de dezembro de 2017, nº 32.926, de 28 de dezembro de 2018, nº 33.412, de 20 de dezembro de 2019, nº 33.424, de 07 de janeiro de 2020 e nº 34.033, de 14 de Abril de 2021.</p> <p>Tais normativas decorrem do permissivo previsto no art. 158, §Ú, inciso II da Constituição Federal, que possibilita a edição de critérios por lei estadual.</p>

<p>Desenho jurídico-institucional</p>	<p>A política de distribuição da cota parte do ICMS no Ceará objetivou criar um mecanismo para mais equitativa e efetiva a distribuição da parcela de 25% na arrecadação do ICMS, a partir de critérios voltados a melhorias na gestão da Educação, Saúde e Meio Ambiente pelos Municípios. Considerando-se uma mudança de paradigma na gestão pública, da ênfase nos gastos para a ênfase nos resultados, a metodologia desses índices permite criar uma saudável competição entre Municípios por melhores resultados. Sua articulação se dá principalmente pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG). Fundado em 14 de abril de 2003 (Lei nº 13.301, de 14 de abril de 2003 e Decreto nº 27.110, de 26 de junho de 2003), o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará. Além dos critérios de rateio terem sido desenvolvidos por meio das pesquisas desse Instituto, ele é responsável por calcular, anualmente, o índice municipal de qualidade educacional, o índice municipal de qualidade da saúde e o índice municipal de qualidade do meio ambiente de cada município.</p>
<p>Agentes governamentais</p>	<p>A política é coordenada pelo IPECE, autarquia da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG). Em sua atuação o IPECE disponibiliza materiais, como notas técnicas, explicativas e cartilhas, e realiza apresentações da metodologia junto aos municípios, inclusive perante a Associação dos Municípios do estado do Ceará - APRECE. Verifica-se também uma articulação com as Secretarias estaduais de Educação, Saúde e Meio Ambiente, que atuam na disponibilização de dados importantes para subsidiar o cálculo.</p>
<p>Agentes não-governamentais</p>	<p>Além da Associação dos Municípios do estado do Ceará - APRECE não se verificou a articulação com entidades da sociedade civil ou Conselhos de Direitos, o que se mostra problemático. Acredita-se que a criação de Conselhos Municipais para articulação junto ao IPECE fortaleceria as políticas locais, com vistas a fortalecer a política global como um todo.</p>
<p>Mecanismos jurídicos de articulação</p>	<p>A gestão é do IPECE e a estratégia que parece ter sido utilizada foi a de indução aos gestores, a partir da premiação daqueles municípios que melhor desenvolverem os indicadores determinantes para o cálculo visando influenciar comportamento com estímulos positivos.</p>

Escala e público-alvo	A política tem como público-alvo os gestores municipais, atuando, portanto, em escala estadual. Apesar de se tratar de política estadual, a metodologia do Estado do Ceará passou a ser adotada como modelo em diversos outros estados da federação.
Dimensão econômico-financeira do programa	Os recursos são provenientes da arrecadação do estado com o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).
Estratégia de implantação	A estratégia de implantação foi guiada pela mudança da gestão pública no estado e se pautou na oportunidade de estabelecer maior parceria entre o Estado e os Municípios, com vistas a adotar um critério distributivo e meritocrático, na intenção de recompensar o bom desempenho dos municípios. Convém destacar a ausência de um cronograma com metas e objetivos determinados da ação governamental em estudo. Tal fato é extremamente problemático, uma vez que dificulta a avaliação dos eventuais avanços do programa.
Funcionamento efetivo do programa	A política conta com mais de 10 anos de implementação e existem evidências de melhorias no panorama estadual em relação a educação, mortalidade infantil e saneamento. Contudo, por meio dos estudos do IPECE e das outras bibliografias existentes expostas no decorrer do trabalho, bem como a partir da próxima seção da pesquisa, acredita-se que ainda há certo descompasso entre o objetivo da política e o que realmente acontece na realidade, pois o cenário do Ceará reflete problemas sensíveis nas três áreas. É preciso que se articule melhor com os gestores municipais e com setores da sociedade civil.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	O desenho jurídico da Política não conta com apoio de agentes não governamentais, bem como se apresenta pouco institucionalizado e carece de melhor articulação entre Administração Pública estadual, municipal e sociedade.

Fonte: Elaboração própria.

Nesse aspecto, a prática do Quadro de Referência revelou uma insuficiência importante, que é se voltar apenas às políticas públicas razoavelmente institucionalizadas, isto é, bem articuladas e assentadas sobre uma base normativa que não seja um mero amontoado de normas, mas funcione como elemento de organização sistemática e efetiva da ação governamental, capaz de orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido das transformações desejadas (BUCCI, 2019).

Um aspecto crítico é o fato da regulamentação da política não ter previsto metas ou resultados a serem alcançados em um tempo determinado, "traço definidor da política pública por excelência" (BUCCI, 2006, p. 13). O que pode ser extraído como sucedânea desse elemento seria "a impressão digital governamental" (BUCCI, 2006, p. 13), que é o fato de se tratar de um programa de governo com um vetor qualitativo ou ideológico claro, qual seja, a promoção dos direitos à educação, saúde e meio ambiente, a distribuição mais equitativa entre os municípios de recursos do ICMS e a melhoria do bem-estar social em geral. Valendo-se, ainda, das palavras de Bucci (2006, p. 13):

Após a sua implantação, nada mais indica que se tratava de uma política pública. Do ponto de vista do direito, trata-se de uma lei como outra qualquer, associada a uma dimensão operativa particular (órgão ou sistema de acompanhamento), mas que também se consubstancia num conjunto de disposições jurídicas gerais. Isso ilustra porque a política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

Verificou-se que após 10 anos de implementação, os efeitos sentidos ainda não se apresentam significativos em todas as searas. No que concerne à saúde, os serviços públicos em si não são variáveis determinantes para o cálculo do rateio e na seara ambiental em praticamente todos os estudos desenvolvidos até aqui não se obteve significância nos resultados.

Por fim, nas palavras de Bucci (2019, p. 27), não é incomum encontrar pesquisadores inibidos diante da dificuldade de qualificar determinada ação governamental como política pública e, conseqüentemente, em dúvida sobre a pertinência da utilização do Quadro de Referência. Esse fato se justifica pelo fato da maioria dos programas de ação governamental se encontrar insuficientemente institucionalizados ou formalizado em textos normativos carentes de efetividade.

Na realidade, essa indefinição não pode ser capaz de impedir o uso do Quadro,

uma vez que, se as suas variáveis forem úteis para “dissecar” a política pública, como procedimento heurístico, sua utilização, mesmo de maneira aproximada, permanece válida, podendo proporcionar uma perspectiva reveladora para a compreensão de pontos que de outra maneira escapariam à percepção (BUCCI, 2019, p. 27).

Passa-se a análise quantitativa da distribuição da cota parte do ICMS no Ceará, com o auxílio do modelo econométrico correlacional, a fim de investigar seus impactos sobre um rateio mais equitativo e sobre os indicadores socioambientais escolhidos. A estratégia empírica, as variáveis, fontes e bases de dados serão detalhadas na próxima seção.

4 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO COM BASE EM ÍNDICES DE QUALIDADE

Fixadas as bases dogmáticas da pesquisa e consolidadas as premissas teóricas iniciais, passa-se a parte empírica do trabalho. O presente capítulo cinge-se em analisar os resultados da política de distribuição da cota parte do ICMS no Ceará, por meio de abordagem correlacional, com o apoio de métodos quantitativos aplicados da econometria, sinalizando o movimento de abertura do Direito ao estudo dinâmico das políticas públicas.

Foram realizados dois recortes epistemológicos no estudo, quais sejam, temporal e de objeto, tendo em vista o período selecionado (pré-pandemia) e a quantidade limitada de municipalidades investigadas dentre os 184 municípios que compõem o Estado do Ceará.

Primeiramente, realizou-se verificação acerca do impacto quantitativo da referida política pública, no intervalo 2009-2019, sobre 20 municípios, segregados em dois grupos: i) os dez mais beneficiados pelo repasse; e ii) os dez menos beneficiados. Dentre as municipalidades algumas apresentaram situações de destaque e sobre essas se tentou traçar um perfil, não exaustivo, com os elementos considerados importantes, por exemplo, o porte municipal.

Segundo o IBGE (2022), os municípios podem ser classificados como: de pequeno, médio e grande porte. São enquadrados como de médio porte aqueles com população entre 50 mil e 100 mil habitantes ou com densidade demográfica superior a 80 habitantes por quilômetro quadrado e população entre 20 mil e 50 mil habitantes; enquanto os de grande porte são aqueles com população superior a 100 mil habitantes. Já os de pequeno porte são os que não se enquadram em nenhum dos casos anteriores.

Em seguida, verificou-se o impacto dessa política sobre indicadores selecionados em educação, saúde e meio ambiente, a fim de inferir a existência ou não de correlação entre a política pública e a promoção de direitos fundamentais nos municípios cearenses.

Ao longo da exposição dos resultados foram mencionados e confrontados alguns estudos extraídos da bibliografia existente acerca do tema, expondo-se as limitações e as correlações realizadas pelos autores precedentes, no intuito de evidenciar possíveis relações de casualidade.

4.1 Estratégia empírica

De acordo com Stone (1974), a análise descritiva quantitativa é um método aplicado para caracterizar atributos, possuindo importância em diversos campos da ciência, uma vez que é possível efetuar-la como primeiro passo do processo de estudos com dados coletados, organizando, resumindo e descrevendo seus aspectos.

Para encontrar a resposta do questionamento desta pesquisa foram elaboradas estatísticas descritivas (tabelas com os valores anuais, média anual e percentuais), gráficos e cálculos de correlações com a finalidade de evidenciar o impacto do repasse da cota parte do ICMS fornecido aos municípios estudados nos indicadores escolhidos.

4.1.1 Metodologia correlacional

A econometria se constitui em um método adotado por pesquisadores que utilizam a abordagem quantitativa e se baseiam em análises estatísticas para testar teorias e estabelecer relacionamentos econômicos, muitas vezes utilizados na implementação de políticas governamentais e administrativas (WOOLDRIDGE, 2004).

Econometria não deve ser confundida com teoria econômica, tampouco com matemática ou estatística pura. Para Tintner (1953), o conceito de econometria envolve as investigações que se utilizam da matemática, da economia e da estatística de forma conjunta.

No que tange à estrutura de dados, Wooldridge (2004) salienta que podem ser utilizados cortes transversais, nos quais são analisados dados de um subconjunto representativo da população em um momento específico, ou temporal, que é um espaço de tempo delimitado, ou uma junção dos dois, buscando testar teorias e fatos passados, bem como prever resultados futuros.

De acordo com Montgomery e Runger (2009), a correlação é uma medida de interdependência entre conjuntos de dados, incluindo mais de duas variáveis, e utilizada comumente para expressar a relação entre variáveis quantitativas. Investigar a correlação entre variáveis é uma importante fonte para entender um problema e buscar possíveis soluções. No caso em estudo, busca-se ver a relação de uma política pública sobre indicadores setoriais que se traduzem nos direitos à

educação, saúde e meio ambiente. A seguir apresenta-se a Equação 1 para o cálculo entre duas variáveis:

$$\rho_{XY} = \frac{COV(X,Y)}{\sqrt{V(X)V(Y)}} = \frac{\sigma_{XY}}{\sigma_X\sigma_Y} = \frac{E(XY) - \mu_X\mu_Y}{\sigma_X\sigma_Y} \quad (1)$$

Nesta: ρ_{XY} indica a correlação de Pearson entre duas variáveis, que no estudo serão (X = TMI, IDEB ou %ES e Y = Repasse da cota parte):

$$i = \rho_{TMI, Cotaparte};$$

$$ii = \rho_{IDEB, Cotaparte};$$

$$iii = \rho_{\%ES, Cotaparte};$$

O $cov(X, Y), E(XY) - \mu_X\mu_Y$ ou σ_{XY} é a covariância entre as variáveis. A covariância mede o grau de interdependência (ou inter-relação) numérica entre duas variáveis aleatórias.

$$i = cov(TMI, Cotaparte);$$

$$ii = cov(IDEB, Cotaparte);$$

$$iii = cov(\%ES, Cotaparte);$$

Informe-se que: $V(X)$ e $V(Y)$ representa a variância da variável. A variância é uma medida de dispersão e é usada também para expressar o quanto um conjunto de dados se desvia da média.

$$i = V(Cotaparte);$$

$$ii = V(IDEB);$$

$$iii = V(TMI);$$

$$iv = V(\%ES);$$

Por fim: σ_X e σ_Y é o desvio-padrão da variável é a raiz quadrada da variância e é usado para expressar a dispersão dos dados na mesma medida da média.

$$i = \sigma_{Cotaparte};$$

$$ii = \sigma_{IDEB};$$

$$iii = \sigma_{TMI};$$

$$iv = \sigma_{\%ES};$$

A correlação mede o grau de relacionamento entre variáveis. No primeiro momento da pesquisa será utilizado o coeficiente de correlação de Pearson, que tem esse nome por ser atribuído exclusivamente a Karl Pearson o desenvolvimento dessa estatística (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009).

A correlação de Pearson é o coeficiente de correlação propriamente dita e suas derivações são escolhidas em 95% dos casos para descrever o padrão de relacionamento entre variáveis, daí a sua importância (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009).

Para Field (2009), correlação é medir o relacionamento linear entre duas ou mais variáveis e é interessante para pesquisadores saber se existe e qual a intensidade desse relacionamento. Os valores possíveis de correlação e seus efeitos por ordem de intervalar são:

Tabela 6: Correlação de efeitos	
± 0,1	efeito pequeno
± 0,3	efeito médio;
± 0,5 ou acima	efeitos grandes

Fonte: Elaboração própria.

Garson (2009) afirma que correlação é uma medida de associação bivariada (força) do grau de relacionamento entre duas variáveis. Duas variáveis se associam quando elas guardam semelhanças na distribuição dos seus escores. Mais precisamente, elas podem se associar a partir da distribuição das frequências ou pelo compartilhamento de variância. No caso da correlação de Pearson (r) vale esse último parâmetro, ou seja, ele é responsável por medir a variância compartilhada entre duas variáveis.

Outra alternativa de coeficiente de correlação é o coeficiente de correlação de Spearman, que é uma medida não paramétrica da correlação de postos (FIELD, 2009). É usado principalmente para análise de dados, quando a distribuição dos dados não é normal. Este coeficiente mede a força e direção da associação entre duas variáveis classificadas.

Diferente do coeficiente de correlação de Pearson, não há necessidade de que a relação entre as variáveis seja linear, e nem mesmo que sejam quantitativas, podendo também ser usado para as variáveis medidas no nível ordinal.

No trabalho, o objetivo do uso dessas ferramentas é investigar a existência de

possíveis correlações entre os valores repassados da cota parte à título de índices e indicadores de impacto, com a finalidade de verificar a influência de uma variável sobre as outras.

As ferramentas de trabalho para a análise de correlação entre as variáveis foram o Microsoft Excel 365, para fins de preparação e tabulação dos dados, e o Statistical Package for the Social Sciences - Spss v25, ambos pagos e com licença de utilização.

4.1.2 Indicadores de impacto

Na intenção de visualizar o efeito da política pública sobre a promoção de direitos fundamentais foram utilizados indicadores de resultado em cada uma das áreas afetadas pelos índices. No que concerne à educação, escolheu-se trabalhar com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos iniciais (5º ano) da Rede municipal. Optou-se trabalhar com esse indicador em razão da sua consistência. Além disso, a criação do IQE foi motivada por problemas verificados, principalmente, na alfabetização, o que se relaciona mais com estudos dos anos iniciais do ensino.

Criado em 2007, o IDEB reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. É calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Também agrega ao enfoque pedagógico das avaliações em larga escala a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas (INEP/MEC, 2022).

O índice varia de 0 a 10 e a combinação entre fluxo e aprendizagem possui o mérito de equilibrar as duas dimensões, por exemplo, se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema (INEP/MEC, 2022).

Nas pesquisas de Brandão (2014) e Irffi *et al.*, (2021) o mesmo indicador foi utilizado e concluiu-se que há forte evidência de que os resultados

educacionais dos municípios no Ceará são afetados pela distribuição de recursos da quota-parte de ICMS gerada a partir da Lei nº 14.023/2007.

Para mensurar os impactos em saúde, utilizou-se a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI), que compreende a fração de crianças de um determinado local (cidade, região, país, continente) que morrem antes de completar 1 ano, a cada mil nascidas vivas.

O indicador se relaciona diretamente com o IQS e tal informação também se mostra fundamental para mensurar a qualidade de vida em determinado local, uma vez que, ainda que indiretamente, é possível obter informações sobre a eficácia dos serviços públicos, daí a sua escolha. Além, disso, estudos anteriores reforçaram a necessidade de se explorar essa variável (LOPES; CORREA; CARNEIRO, 2018).

Por fim, quanto aos resultados em meio ambiente, que, na verdade, se refere a saneamento, optou-se por utilizar os dados relativos ao percentual da população urbana residente em domicílios ligados à rede de esgotamento sanitário.

O setor de saneamento tem uma importância socioeconômica na sociedade, pois sua prestação devida é relevante para a efetivação não só do direito ao meio ambiente equilibrado, mas dos direitos à saúde, à educação e ao desenvolvimento. Apesar da escolha, espera-se trabalhar e sugere-se para pesquisas futuras uma análise a partir de indicadores de abastecimento de água potável e manejo de resíduos sólidos, que também possuem relevância na temática.

Para os autores Costa e Silva (2022) a fundamentalidade do indicador decorre do fato de ser também uma questão de saúde pública, fazendo-se imprescindível uma ação governamental estruturada por parte do Estado. O estudo de Silva Junior, Pedrosa e Francisco Silva (2013) já apontava a possibilidade de o ICMS afetar indiretamente os índices de desenvolvimento humano dos municípios, trazendo benefícios indiretos ao meio ambiente.

4.1.3 Fontes dos dados

Para avaliar o impacto quantitativo das mudanças na regra de distribuição do ICMS sobre os repasses recebidos pelos municípios, utilizou-se de dados de natureza secundária fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA) – Dados contábeis dos municípios, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI) e divulgações mensais da Secretaria da Fazenda do Ceará (SEFAZ – CE).

Os dados para mensurar a educação foram extraídos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que tem como objetivo promover estudos, pesquisas e avaliações periódicas sobre o sistema educacional brasileiro, a fim de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional.

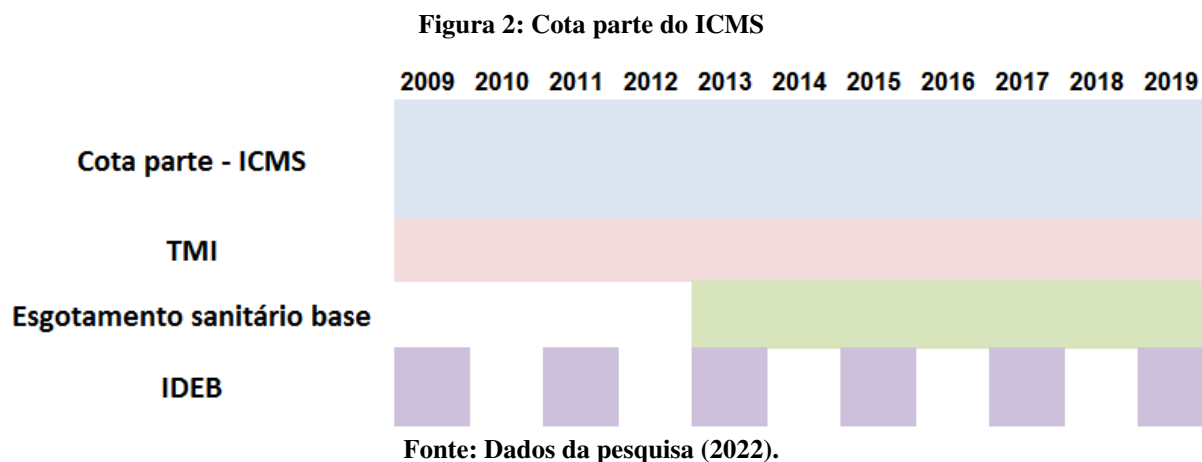
No que concerne à saúde, extraiu-se os dados relativos à TMI do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Já os dados relativos ao meio ambiente, especificamente, percentual da população urbana residente em domicílios ligados à rede de esgotamento sanitário (%ES), foram extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, que tem por objetivo investigar as condições do saneamento básico do País junto às prefeituras municipais e empresas contratadas para a prestação desses serviços nos 5.565 municípios existentes na data de referência da pesquisa (IBGE, 2022).

A referida investigação, de cobertura nacional, permite uma avaliação da oferta e da qualidade dos serviços prestados e análise das condições ambientais, suas implicações diretas com a saúde e com a qualidade de vida da população brasileira.

A partir das informações colhidas foram produzidas quatro bases de dados: I) A primeira delas, composta por um painel anual a nível municipal, *a priori*, com os 184 municípios, os quais posteriormente foram organizados do maior para o menor em nível de arrecadação acumulada de acordo como o valor de repasse da cota parte. De posse desta informação foi realizada uma segmentação nos municípios, sendo gerada a informação de 20 municípios cearenses entre o período 2009 e 2019.

Os 20 municípios foram selecionados pela autora por serem socioeconomicamente opostos, apresentando-se no topo da tabela como mais beneficiados pelo repasse da cota parte do ICMS e no final da mesma como municipalidades menos beneficiadas. A representação dos dois grupos pode ser visualizada como 10M+ e 10M-.

Menciona-se que tal critério acaba possuindo semelhança com a análise desenvolvida pelo IPECE, que culminou no Painel de Indicadores Sociais e Econômicos: Os 10 maiores e os 10 menores municípios cearenses. A referida base foi utilizada para dois objetivos principais: verificar as modificações na distribuição do repasse da cota parte do ICMS e mensurar o tamanho do incentivo fornecido aos municípios selecionados.



II) A segunda base apresenta um painel anual a nível municipal com a taxa de mortalidade infantil (TMI), contendo informações dos 20 municípios cearenses entre 2009 e 2019. Sua utilização teve como finalidade reforçar a visão do impacto direto dada a mensuração da existência de correlação com o repasse da cota parte do ICMS fornecido aos municípios selecionados ao longo do período em estudo. Esse objetivo também é válido para as bases seguintes, III e IV.

III) A terceira base é composta por um painel bianual do IDEB a nível municipal para os anos ímpares entre 2009 e 2019 e contém informações dos 20 municípios cearenses.

IV) A quarta base, um painel anual a nível municipal para os anos entre 2013 e 2017 do percentual da população urbana residente em domicílios ligados à rede de esgotamento sanitário (%ES).

No painel de municípios as informações fiscais foram obtidas a partir do banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os repasses da cota parte municipal do ICMS em unidades monetárias foram compilados das divulgações mensais da Secretaria de Fazenda do Ceará.

Os índices de repasses anuais do TMI, IDEB e %ES foram recolhidos do repositório do IPECE. De modo a garantir maior comparabilidade entre os municípios selecionados, restringiu-se aos municípios com dados disponíveis para os anos de análise localizados, ou seja, foram adaptados os períodos de tempo de acordo com a periodicidade de divulgação de acordo com os indicadores apresentados no gráfico anterior. Restringiu-se a amostra dos 20 municípios,

conforme apresentado anteriormente para efeito de comparação. E para garantir que haveria isonomia na forma de comparação entre os municípios calculou-se as evoluções anuais ao longo do período analisado.

4.2 Análise quantitativa do intervalo 2009-2019 em municípios socioeconomicamente opostos

Para compor a tabela dos 10M+ e dos 10M- foram coletados dados de repasse de todos os 184 municípios. A partir desses dados, montou-se um painel por municípios, com os valores repassados ao longo dos anos (2009-2019). Após, todos foram organizados em ordem decrescente pelos valores acumulados do repasse.

Nesse primeiro momento, usou-se o valor total de repasse para fazer a acumulação dos valores anuais. Contudo, posteriormente, foi aplicado um redutor para estimar o repasse de 25% (1/4), que corresponde ao valor da cota parte atribuído ao município através dos índices de qualidade (IQE+IQS+IQM), uma vez que $\frac{3}{4}$ da distribuição é feita conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF).

Em seguida, realizou-se o cálculo das variações percentuais ($\text{Ano}_i / \text{Ano}_{i-1} - 1$) para manter-se a mesma base comparativa entre os municípios e os indicadores utilizados. Apesar de ter sido verificado um desvio inferior a 1% dos valores estimados para os valores reais, entende-se que essa diferença não modificará os resultados deste estudo, pois se usou a evolução anual para as análises abaixo.

Inicialmente, apresentam-se os 10M+, dez municípios mais beneficiados, selecionados a partir do critério de maior repasse acumulado da cota parte do ICMS “via índices” no período selecionado para o estudo.

Tabela 7: Municípios com o maior repasse acumulado de 2009 a 2019 da cota parte de ICMS via índices do Estado do CE

Municípios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Valor Acumulado
Fortaleza	375	458	492	571	808	872	877	878	937	1.000	1.066	8.333
Maracanaú	71	89	97	102	151	176	182	191	203	215	223	1.701
Sobral	48	50	55	58	80	84	88	93	99	112	102	870
Caucaia	39	48	49	57	66	73	74	79	85	108	103	780
Eusébio	19	24	27	29	41	46	48	54	59	69	81	495
Juazeiro do Norte	18	19	20	25	37	44	46	50	53	55	57	421
Horizonte	20	25	31	35	47	46	42	40	36	40	48	410
Aquiraz	11	14	17	21	28	30	38	46	54	61	68	387

São Gonçalo do Amarante	4	4	4	7	11	10	18	39	56	62	82	296
Pacatuba	16	14	15	16	24	27	28	31	33	37	37	276

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Os Municípios de Fortaleza (capital), Maracanaú, Sobral, Caucaia, Eusébio, Juazeiro do Norte e Horizonte se mantiveram no topo do repasse durante o período estudado, o que não surpreende, tendo em vista que o Valor Adicionado Fiscal compõe a maior fatia da cota parte e são essas municipalidades que mais movimentam a economia estadual e, conforme painel do IPECE, desde 2007, possuem os maiores PIBs do Ceará.

Considerando que o objetivo da metodologia de distribuição visa tornar o repasse mais equitativo e meritocrático, bem como que a pesquisa investiga as mudanças ocorridas na posição dos entes locais frente aos valores em reais recebidos, a fim de verificar se quem não era muito beneficiado conseguiu melhorar, os sete primeiros não foram aprofundados (exceto Eusébio), pois o resultado já era esperado. A evolução do repasse dos Municípios de Aquiraz, São Gonçalo do Amarante e Eusébio chama bastante atenção e sobre eles se debruçará.

São Gonçalo do Amarante (SGA) foi o que mais se destacou em termos de evolução do repasse, ocupando a 9ª posição de município mais beneficiado a partir da média extraída do intervalo 2009-2019. O fato chama mais atenção por se tratar de um município de pequeno porte, com aproximadamente 44 mil habitantes, conforme dados do IBGE (2022).

Acredita-se que a evolução encontrada também se deve ao fato de o ente sediar o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CSP), contribuindo para a circulação de riqueza na região, inclusive, cita-se que os salários médios (SM) dos trabalhadores formais giram em torno de 3,5 SM, apresentando-se como um dos maiores do país. No que concerne à educação, a taxa de escolarização das crianças e dos adoscelentes até 14 anos é elevada, sendo de 98%, e o município apresenta um IDEB de 5,4, de acordo com os dados de 2021. Menciona-se, ainda, que a taxa de mortalidade infantil é de 7,3 óbitos por mil nascidos vivos (2020) e que a taxa de esgotamento sanitário era 26,3% em 2010.

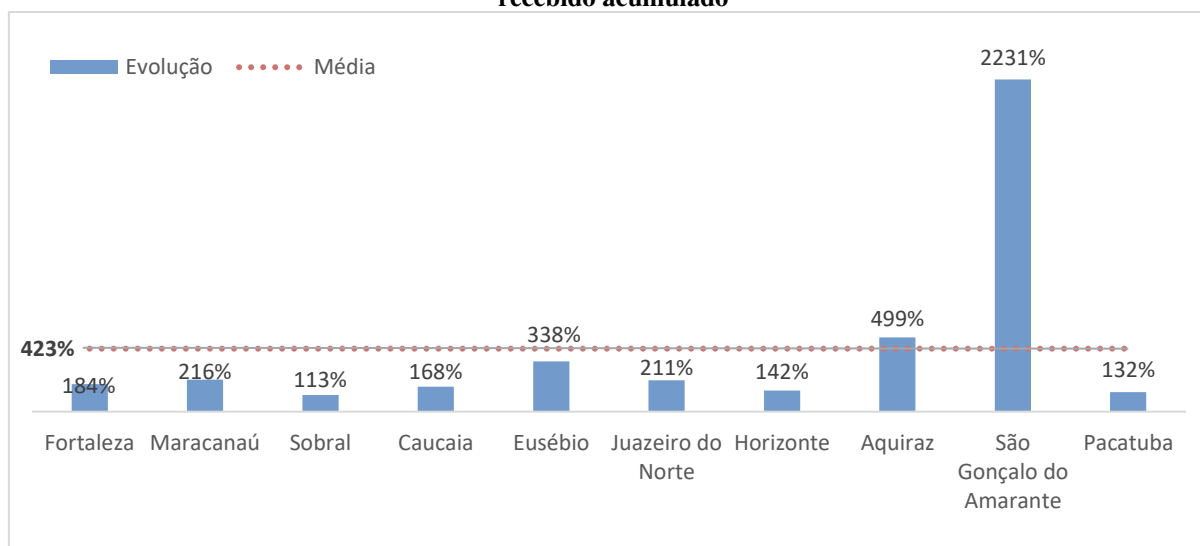
Aquiraz também apresentou uma evolução considerável de repasse. É importante observar que, provavelmente, sofreu influência econômica, principalmente na seara residencial. É um município de médio porte, localizado na região metropolitana, que conta com, aproximadamente, 82 mil habitantes, conforme dados do IBGE (2021), e densidade demográfica de 150,5hab/km² (2010). Os salários médios dos trabalhadores formais é de 1,9 SM. Por sua vez, a taxa de escolarização das crianças e adoscelentes até 14 anos também é elevada, sendo de 97%, e o ente apresentou um IDEB de 5,3 em 2021. Por outro lado, a taxa de mortalidade infantil também é elevada, qual seja, 14,2 óbitos por mil nascidos vivos em

2020. Já a taxa de esgotamento sanitário era 36,3% em 2010.

Ainda, cita-se Eusébio, um município de médio porte, localizado na região metropolitana, que conta com, aproximadamente, 46 mil habitantes (IBGE, 2021) e densidade demografica de 582,7hab/km² em 2010. Os salários médios (SM) dos trabalhadores formais é de 2,1 SM. Quanto à educação, viu-se que a taxa de escolarização das crianças e adoscelentes até 14 anos também é elevada, sendo de 98%, e que o IDEB era de 5,9 em 2021. Entretanto, a taxa de mortalidade infantil também é alta, pois conta com 9,2 obitos por mil nascidos vivos em 2020. Ademais, a taxa de esgotamento sanitário era 32,4% em 2010.

Assim como nos precedentes, também se acredita haver forte incluência da circulação de riqueza, uma vez que houve uma migração populacional da Capital para a região nos últimos anos, fortalecento o desenvolvimento residencial e comercial. Destaca-se que no grupo dos 10M+ todos os municípios tiveram uma evolução no indicador para o período analisado, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 4: Evolução da cota parte via índices de 2009 a 2019 dos dez municípios com maior repasse recebido acumulado



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Observa-se que os municípios tiveram evoluções substanciais quando comparados o ano de 2019 com 2009 pelos valores recebidos via cota parte. Vê-se também que a evolução média do grupo dos 10M+ foi de 423%, contudo, alguns municípios apresentaram evolução muito maior, como São Gonçalo do Amarante, que com uma evolução superior à dois mil por cento, seguido por Aquiraz (502%) e Eusébio (338%).

Vistos os mais beneficiados, apresenta-se agora o panorama dos 10M-, dez municípios menos beneficiados pelo repasse acumulado da cota parte do ICMS no intervalo 2009-2019.

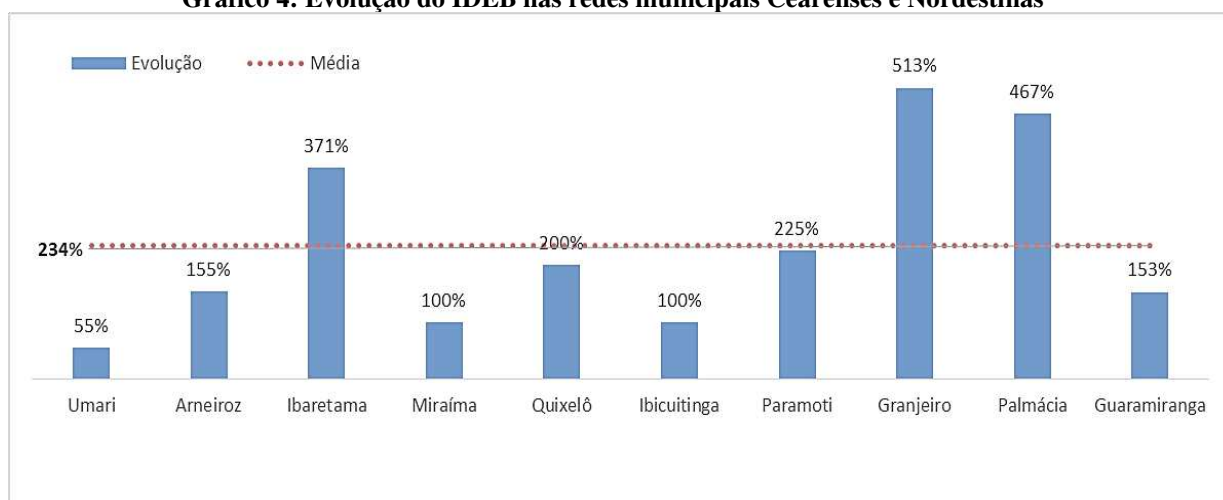
Tabela 8: Municípios com o menor repasse acumulado de 2009 a 2019 da cota parte de ICMS via índices do Estado do CE

Municípios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Valor Acumulado
Guaramiranga	1,7	1,6	0	2	2	2,5	2,9	2,8	3,1	4,1	4,3	27
Palmácia	0,9	1,7	1,9	1,7	2,5	3,1	2,8	2,9	0	4	5,1	26,6
Granjeiro	0,8	1,4	1,9	1,8	2,8	3,2	3,7	2,4	0	3,2	4,9	26,1
Paramoti	1,2	1,8	1,4	2,1	2,1	2,4	2,7	2,2	2,9	3,3	3,9	26
Ibicutinga	1,7	1,1	1,4	1,5	3	3,3	3,2	1,6	2,9	2,6	3,4	25,7
Quixelô	1,3	2,1	1,7	1,9	2,2	2,6	2,8	3,5	0	3,4	3,9	25,4
Ibaretama	0,7	1,2	2,3	1,8	2,6	2,4	2,2	1,9	2,9	2,3	3,3	23,6
Miraíma	1,3	1,7	1,3	2,2	2	2,3	2,4	2,7	2,5	2,6	2,6	23,6
Arneiroz	1,1	0	1,9	1,8	2,2	2,6	2,2	2,9	0	3,9	2,8	21,4
Umari	1,1	1,4	0	1,4	2,2	1,7	2,7	4	0	3,2	1,7	19,4

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Dentre os municípios menos beneficiados, observa-se que Granjeiro, Palmácia e Ibaretama foram os que mais se destacaram, apresentando modificação considerável nos repasses, deslocando-se do final da tabela para posições mais favoráveis. Assim como a análise dos dez mais beneficiados, aqui também percebeu-se uma evolução no repasse, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 4: Evolução do IDEB nas redes municipais Cearenses e Nordestinas



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Observa-se que os municípios tiveram evoluções substanciais quando comparados os anos de 2019 com 2009 e que a evolução média foi de 234%. Contudo, alguns municípios apresentaram evolução média bem superior, dentre eles, o município de Granjeiro, que apresentou uma evolução superior a quinhentos por cento, seguido por Palmácia (442%) e Ibaretama (376%).

Granjeiro é um município de pequeno porte com, aproximadamente, 5 mil habitantes (IBGE, 2021) e densidade demográfica de 46,2hab/km², conforme o senso de 2010. O salário médio dos trabalhadores formais é de 1,4 SM. No que concerne à educação, menciona-se que a taxa de escolarização das crianças e adoscelentes até 14 anos é elevada, sendo de 99%, e o ente possui IDEB de 5,0, de acordo com os dados de 2021. Em contrapartida, bastante negativa é a taxa de mortalidade infantil de 27,4 obitos por mil nascidos vivos, em 2020, bem como a taxa de esgotamento sanitário de 25,3% em 2010.

Palmácia também é um município de pequeno porte, que conta com, aproximadamente, 12 mil habitantes (IBGE, 2021) e densidade demográfica de 101,9hab/km² em 2010. O salário médio dos trabalhadores formais é de 1,5 SM. Por sua vez, a taxa de escolarização das crianças e adoscelentes de até 14 anos é de 92% e o município apresentou um IDEB de 4,9 em 2021. A taxa de mortalidade infantil é razoável, pois contou com 8,5 óbitos por mil nascidos vivos, em 2017, última data registrada. Entretanto, a taxa de esgotamento sanitário se mostra bastante incipiente, apresentando apenas 14% em 2010.

Ibaretama é um município de pequeno porte com, aproximadamente, 13 mil habitantes (IBGE, 2021), possuindo uma densidade demográfica de 14,7hab/km² em 2010. Os salários médios dos trabalhadores formais são de 1,8 SM. A taxa de escolarização das crianças e adoscelentes até 14 anos também é elevada, sendo de 95% e o município apresentou um IDEB de 4,5 em 2021. Bem positiva é a taxa de mortalidade infantil de 5,5 obitos por mil nascidos vivos, em 2020. Entretanto, a taxa de esgotamento sanitário era de apenas 3% em 2010, o que se mostra bastante problemático.

Considerando o objetivo da política pública em estudo, explicitado nos parágrafos precedentes, convém citar o caso curioso de Umari, uma vez que, praticamente, não se verificou modificação em relação ao seu repasse, mesmo após mais de dez anos de implementação da nova metodologia, apresentando uma evolução de menos de 50%.

Umari é um município de pequeno porte com, aproximadamente, 7,7 mil habitantes (IBGE, 2021), possuindo uma densidade demográfica de 28,6 hab/km² em 2010. O salário médio (SM) dos trabalhadores formais é de 1,6 SM. A taxa de escolarização das crianças e adoscelentes até 14 anos é elevada, sendo de 97% e o município apresentou um IDEB de 5,0 em 2021. Infelizmente, devido ao tamanho do município, a mortalidade infantil é elevada, sendo de 11,3 por mil nascidos vivos em 2017. Já a taxa de esgotamento sanitário era de apenas 13,3% em 2010.

A constatação de não modificação do *status quo* de Umari, apesar de ser um caso

isolado nessa pesquisa, acaba por fornecer evidências de suposta ineficiência da política pública ou da necessidade de melhor articulação do IPECE ou da SEPLAG com os órgãos de gestão municipal.

4.3 Efeitos diretos sobre indicadores

A partir desta seção serão analisados os efeitos diretos da metodologia de distribuição da cota parte sobre indicadores socioambientais, relacionando-se a variação anual da cota parte via índices simulada *versus* o indicador de educação (IDEB), de saúde (TMI) e ambiental (%ES) utilizados como variáveis para avaliação do desempenho municipal, por meio da correlação de Pearson.

Foram correlacionados todos os 20 municípios. Entretanto, pela limitação de tempo, do mesmo modo que no tópico anterior, optou-se por explorar apenas os casos que se destacaram após a visualização do painel de correlações e sobre eles se tratará mais detidamente. Ressalta-se, contudo, que o material produzido foi acostado como apêndice para que se possa analisar/confrontar em/por pesquisas futuras.

4.3.1 Educação

Comparando período anterior à mudança da metodologia (2007) e período posterior (2009), Brandão (2014) havia verificado, por meio do método da dupla diferença, com a utilização de grupos de controle, impactos positivos no desempenho dos municípios cearenses tanto no IDEB quanto na Prova Brasil, observando que os municípios mais pobres do estado, possuidores de desempenho pior do que os municípios mais ricos, aumentaram seu desempenho reduzindo a diferença de proficiência em comparação aos municípios mais ricos.

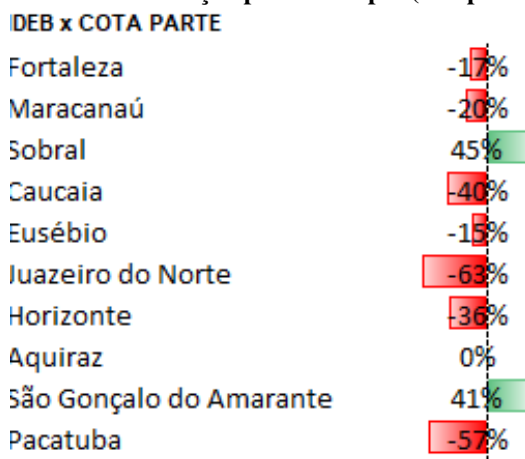
Batista *et al.* (2019), com o objetivo de analisar o IQE e seus efeitos sobre os resultados educacionais e sobre as transferências, verificaram eficiência do IQE em ambos e identificaram que os municípios menores, mais pobres, conseguiram ratear mais recursos através do IQE.

Com a intenção de investigar os efeitos do repasse da cota parte sobre a educação, escolheu-se trabalhar com o IDEB, realizando a correlação da evolução do repasse da cota parte com a evolução desse indicador bianual.

Foi calculado o coeficiente de correlação de Pearson e, através da equação (1), utilizou-se para esse cálculo os valores de evolução anual ($Ano_i / Ano_{i-1} - 1$) dos dois indicadores. Para uma melhor comparação foram utilizados apenas os anos que foram

observados em que eram comum aos dois indicadores, no caso, IDEB e repasse da cota parte.

Gráfico 5: Correlação por município (Grupo 10M+).

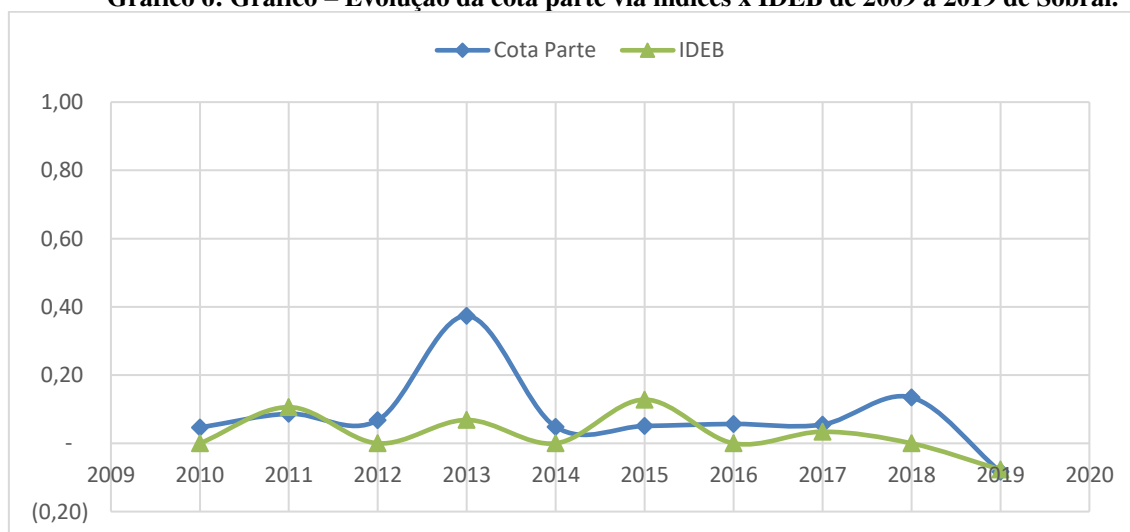


Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir do gráfico é possível evidenciar que o nível das correlações positivas de Sobral e São Gonçalo do Amarante sinaliza associação do repasse com o indicador educacional.

Entende-se que o efeito moderado da cota parte na política pública de educação foi positiva (a medida que cresce o indicador de educação cresce o repasse e vice-versa) e que evidencia um impacto do incentivo fiscal no indicador de educação. Abaixo foram acostados gráficos com a representação da evolução da cota parte via índices versus IDEB nos Municípios de Sobral e São Gonçalo do Amarante:

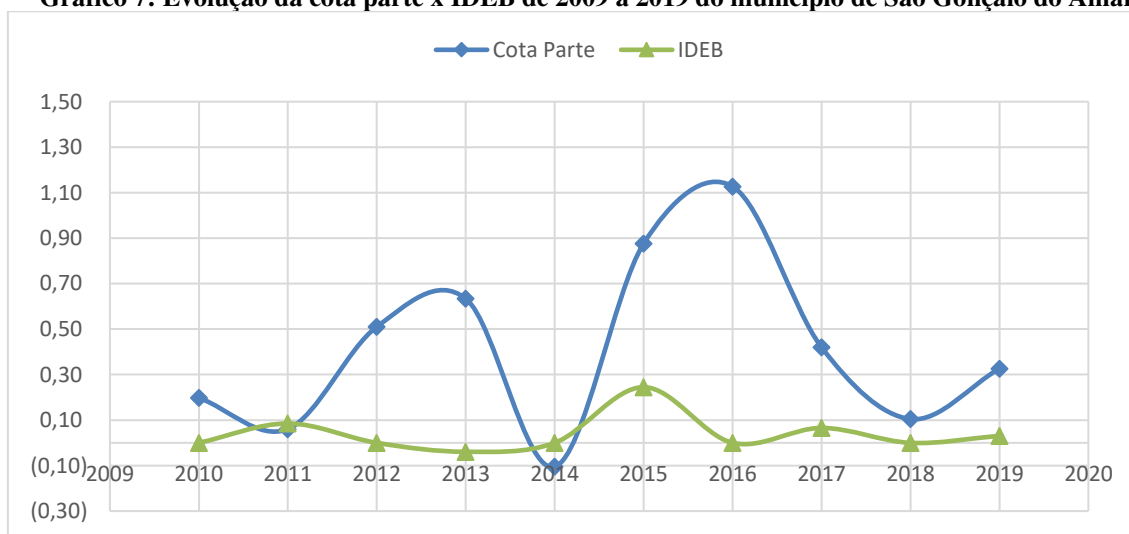
Gráfico 6: Gráfico – Evolução da cota parte via índices x IDEB de 2009 a 2019 de Sobral.



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Além de apresentar correlação positiva moderada, Sobral teve uma grande evolução via Ideb, saindo de 6,60 em 2009, para 8,40 em 2019. Interessante observar que, como se trabalha com a evolução, o final da linha do Ideb em 2009 apresenta uma queda, explicada em razão de no período o município ter decaído de 9,10 para 8,40 no indicador.

Gráfico 7: Evolução da cota parte x IDEB de 2009 a 2019 do município de São Gonçalo do Amarante

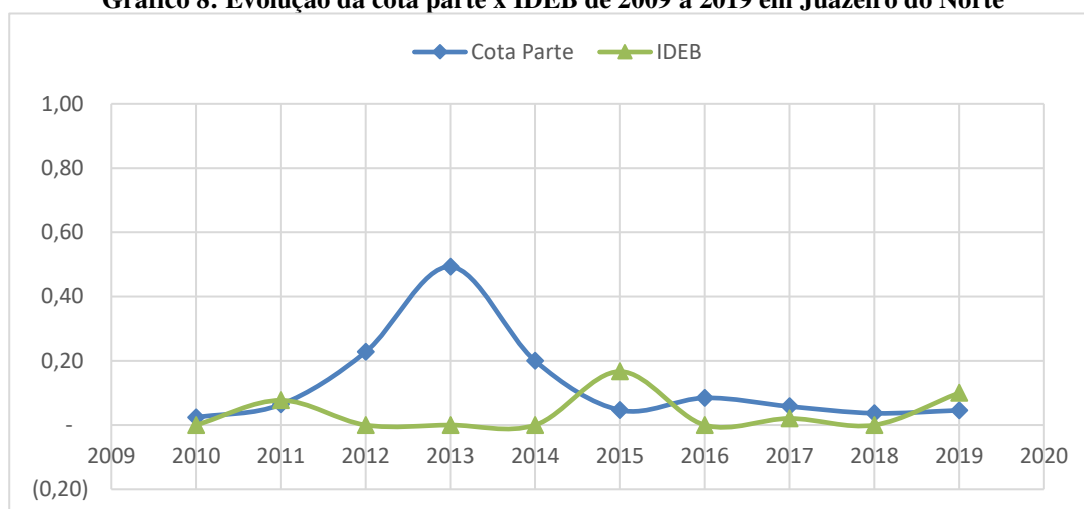


Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Em São Gonçalo do Amarante observa-se que as oscilações da cota parte se correlacionam com as oscilações do IDEB. Menciona-se que o Município saiu de 4,70 em 2009 para 6,70 em 2019, evoluindo dois pontos no indicador.

Na contramão dos estudos empíricos anteriores, os resultados obtidos nas correlações de Juazeiro do Norte, Pacatuba e Caucaia, em ordem de grandeza, sinalizam que, apesar dos esforços do Estado em apresentar medidas que induzam uma estruturação direcionada para o indicador de educação, o efeito do repasse da cota parte não se traduz para os municípios citados.

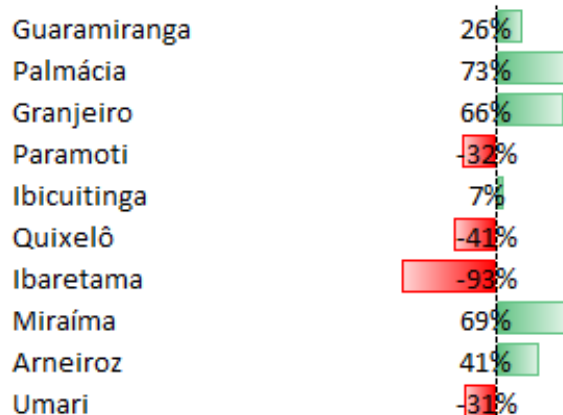
Por sua vez, ressalta-se que a não ocorrência da correlação positiva não significa que o município não tenha evoluído no indicador utilizado, mas apenas que sua evolução não tem relação com investimentos dos valores recebidos via repasse de ICMS, podendo ter sofrido outras influências e/ou sido financiado por outros recursos.

Gráfico 8: Evolução da cota parte x IDEB de 2009 a 2019 em Juazeiro do Norte

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A exemplo, pela representação acima, observa-se que houve evolução no Ideb de Juazeiro do Norte no recorte temporal estudado, uma vez que o indicador passou de 3,90 em 2009 para 5,50 em 2019. Entretanto vê-se que nos anos de 2012 a 2013 o indicador quase não evoluiu. Acredita-se que isso se deve ao fato de que em 2013 o Poder Executivo local decidiu reduzir a remuneração dos professores da rede pública, desalinhando os interesses dos agentes municipais e causando uma estigmatização desse indicador ao longo dos anos seguintes.

Abaixo foi acostado gráfico com as correlações no Grupo 10M-:

Gráfico 9: Correlação por município (Grupo 10M-)**IDEB x COTA PARTE**

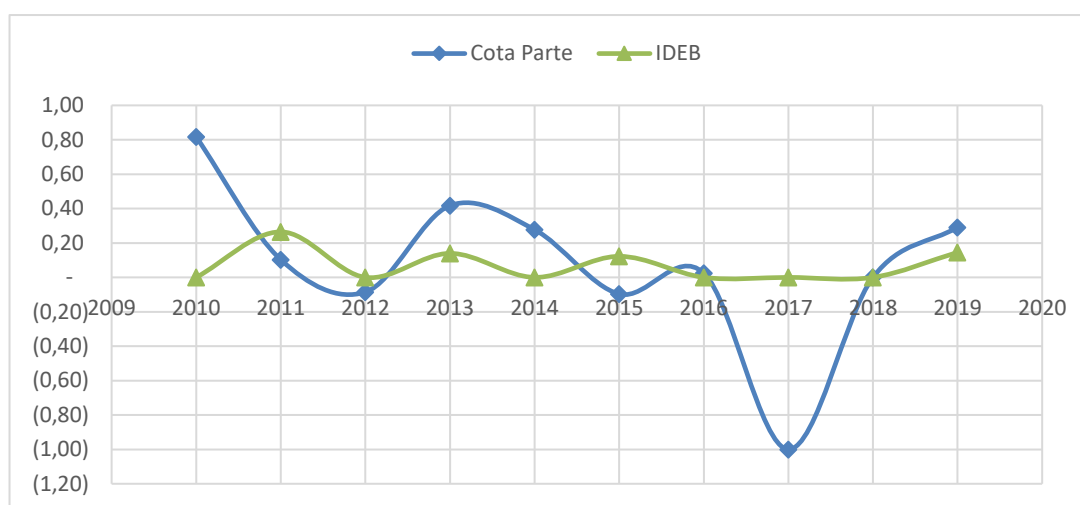
Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir do gráfico é possível evidenciar que o nível das correlações positivas de Palmácia, Miraíma e Granjeiro sinaliza associação do repasse sobre o indicador educacional com um efeito grande.

Entende-se que esse efeito grande da cota parte na política pública de educação foi positiva (a medida que cresce o indicador de educação cresce o repasse e vice-versa) e que esse fato demonstra um impacto do incentivo fiscal no indicador de educação.

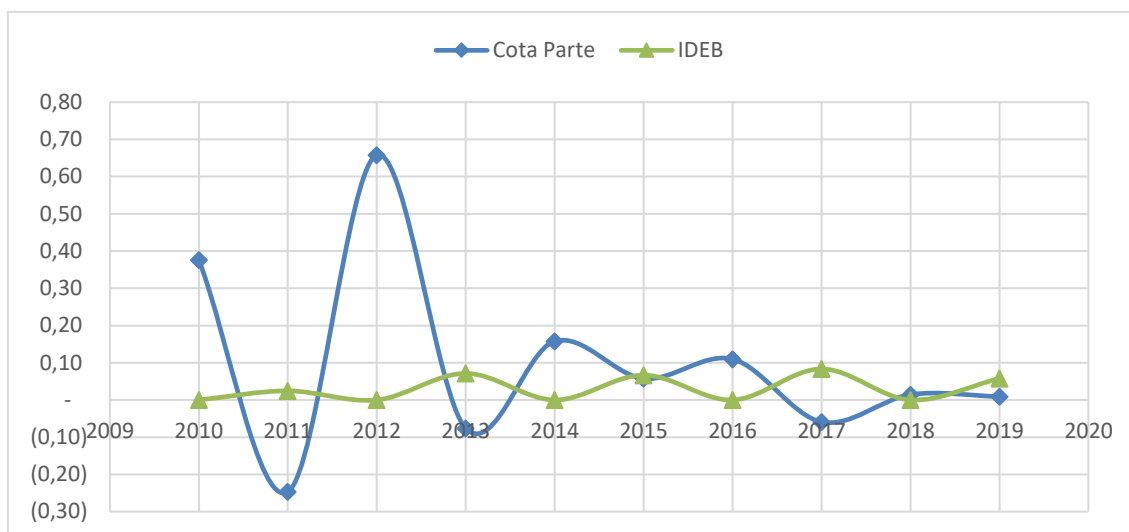
Além da existência de correlação, observa-se que houve evolução no Ideb de Palmácia no recorte temporal estudado, uma vez que o indicador passou de 3,4 em 2009 para 6,3 em 2019, apresentando uma evolução de 85%.

Gráfico 10: Evolução da cota parte x IDEB de 2009 a 2019 em Palmácia



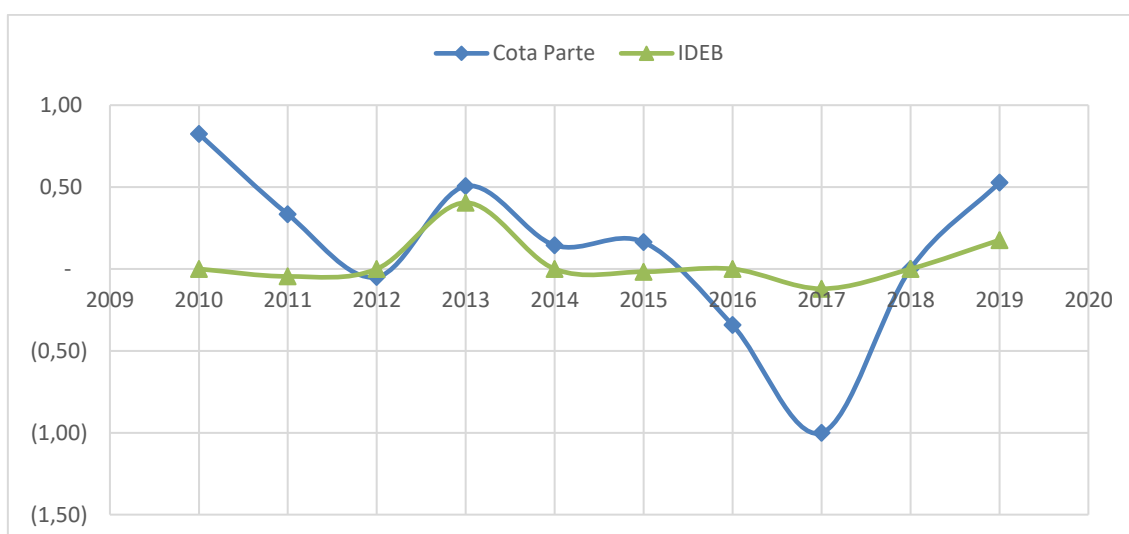
Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Do mesmo modo, o Município de Miraíma, além de ter apresentado correlação positiva, evoluiu no Ideb no recorte temporal estudado, passando de 4,1 em 2009 para 5,5 em 2019, apresentando uma evolução de 34%.

Gráfico 11: Evolução da cota parte x IDEB de 2009 a 2019 em Miraíma

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Por fim, o Ideb de Granjeiro passou de 4,4 em 2009 para 6,0 em 2019, uma evolução de 36%. E também houve correlação positiva significativa com os valores repassados à título de cota parte.

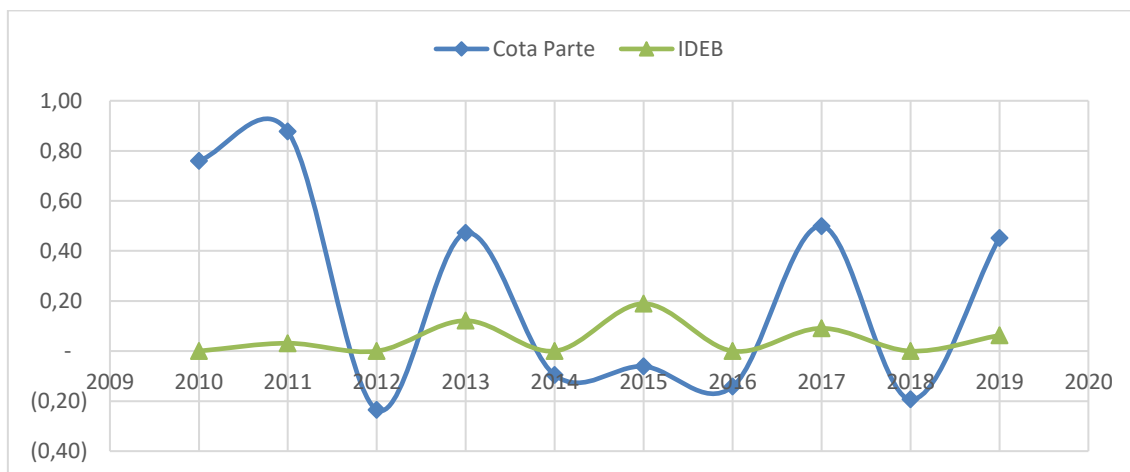
Gráfico 12: Evolução da cota parte x IDEB de 2009 a 2019 do município de Granjeiro

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

De outro modo, os resultados obtidos nas correlações de Ibaretama (efeito grande) e Quixelô (efeito moderado), em ordem de grandeza, sinalizam que, apesar dos esforços do Estado em induzir uma estruturação direcionada para o indicador de educação, o repasse da cota parte não se traduz para esses municípios.

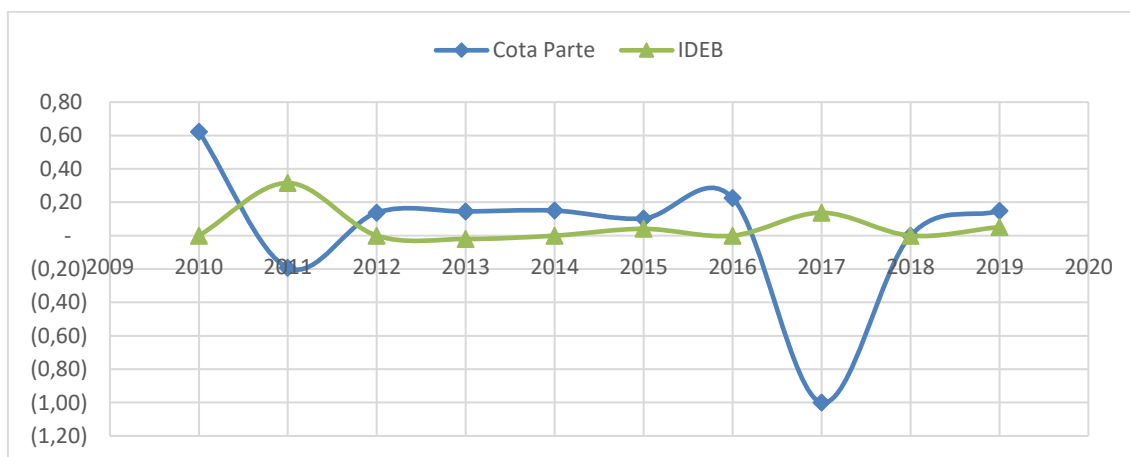
No município de Ibaretama vê-se que as oscilações da cota parte não seguem as oscilações do IDEB, mas independentemente de correlação com o repasse houve evolução significativa do indicador.

Gráfico 13: Evolução da cota parte x IDEB de 2009 a 2019 do município de Ibaretama



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Gráfico 13: Evolução da cota parte x IDEB de 2009 a 2019 do município de Quixelô



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Do mesmo modo, em Quixelô é possível ver que houve evolução do indicador, ela apenas não se correlaciona com a oscilação do repasse via cota parte. Mais uma vez, convém ressaltar que, mesmo diante da não ocorrência da correlação positiva, isso não significa que o município não evoluiu no indicador utilizado, mas apenas que não houve significância com o montante repassado via cota parte.

4.3.2 Saúde

Com a intenção de investigar os efeitos do repasse da cota parte agora sobre saúde, escolheu-se trabalhar com a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI), realizando a correlação da evolução do repasse da cota parte com a evolução desse indicador anual.

Foram realizados os mesmos cálculos, conforme explicado anteriormente, a única diferença utilizada foi a fronteira temporal, que é maior no caso da TMI (2009 a 2019), coincidindo com a mesma do repasse da cota parte.

Convém destacar que a relação da cota parte com a TMI, em um contexto ideal deve se apresentar de modo inversamente proporcional, uma vez que a disponibilidade de recursos via cota parte aumenta, a taxa cai. Assim, as correlações capazes de demonstrar um resultado satisfatório da política pública implementada aqui são negativas, indicando que houve uma redução da taxa.

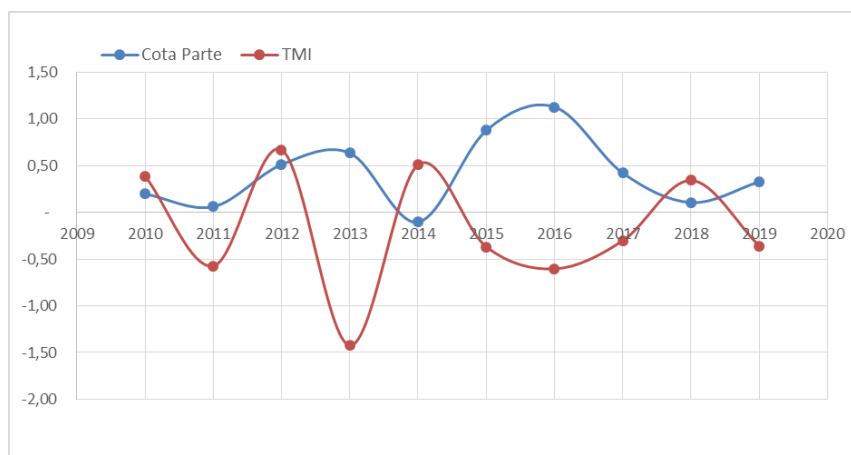
Gráfico 14: Correlação por Município (Grupo 10M+)



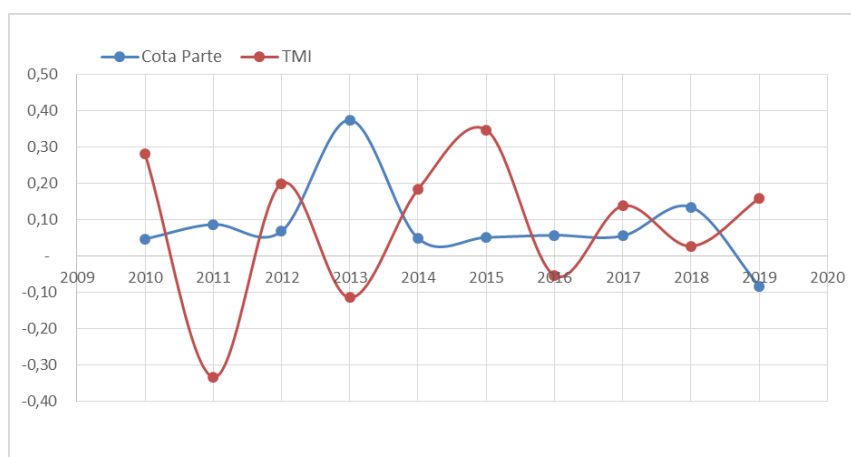
Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir do gráfico é possível evidenciar que o nível das correlações de SGA, Sobral e Maracanaú sinaliza associação do repasse com o indicador de saúde. Entende-se que nesses municípios há um efeito negativo moderado da cota parte sobre a TMI. Assim, a medida que diminui o indicador de saúde cresce o repasse e vice-versa, o que evidencia um impacto do incentivo fiscal no referido indicador.

Abaixo foram acostados gráficos com a representação da evolução da cota parte via índices versus TMI nos Municípios citados acima:

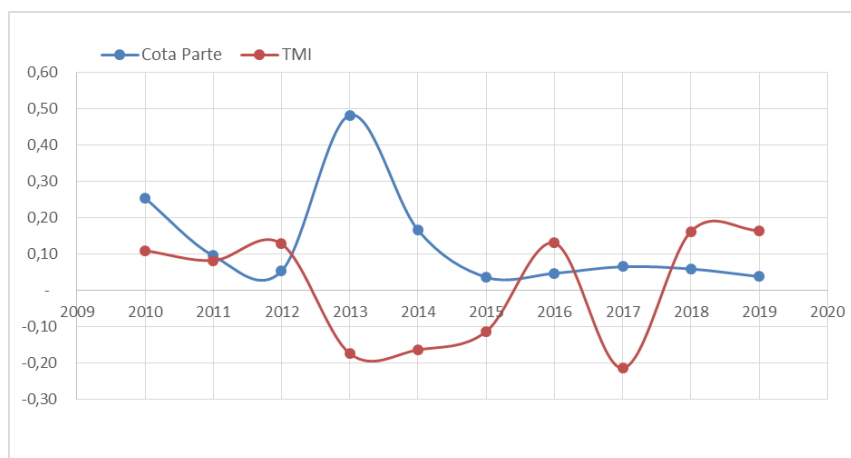
Gráfico 15: Evolução da cota parte x TMI de 2009 a 2019 do município de SGA

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Gráfico 16: Evolução da cota parte x TMI de 2009 a 2019 do município de Sobral

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

SGA e Sobral se sobressaem, e mesmo que o efeito da correlação seja moderado é possível perceber que as oscilações são constantes, o que sinaliza a difícil tarefa de manter esse indicador em níveis aceitáveis.

Gráfico 17: Evolução da cota parte x TMI de 2009 a 2019 do município de Maracanaú

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

No município de Maracanaú a situação não é diferente dos demais. Entretanto, conseguiu-se manter o indicador baixo entre 2012 e 2015, quando ele volta a oscilar.

Ressalta-se que a utilização da TMI como única medida de qualidade da saúde no Ceará é muito incipiente, pois a saúde pública municipal é carente tanto de profissionais quanto de aparelhagem, o que além de gerar a descontinuidade dos serviços, não reflete apenas na mortalidade infantil.

Em 2013, Irffi e Petterini (2013), analisando os períodos pré e pós distribuição, com base em índices não encontraram resultados significativos na taxa de mortalidade infantil, mas obtiveram indícios de que os municípios, por meio de incentivo adequado, poderiam melhorar seus indicadores sociais sem aumentarem os gastos, sendo mais eficientes na gestão pública.

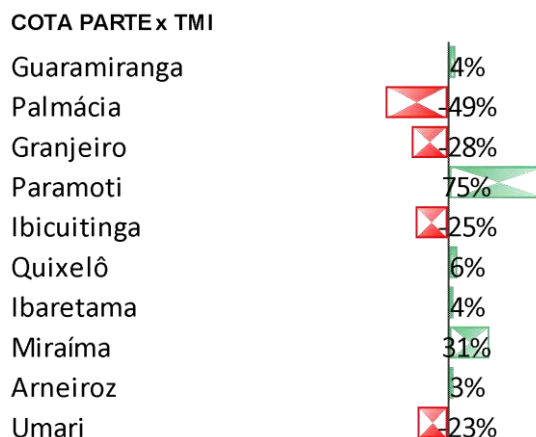
Posteriormente, em 2018, Lopes, Correa e Carneiro (2018), que avaliaram o efeito do rateio sobre indicadores de Saúde, Educação e Meio Ambiente, utilizando-se de combinação do modelo de Diferenças em Diferenças com Pareamento por Escore de Propensão, tendo como controle os demais municípios do nordeste e valendo-se dos censos de 2000 e 2010.

Como resultados encontraram que a nova lei reduziu a mortalidade infantil em até 9 crianças por mil nascidos vivos, ao mesmo tempo, constataram que parece não ter havido elevação nos gastos com saúde, indicando que as melhorias foram acompanhadas de um aumento de eficiência do gasto. Apresentados os mais beneficiados, passa-se a verificação das correlações

no

Grupo

10M-:

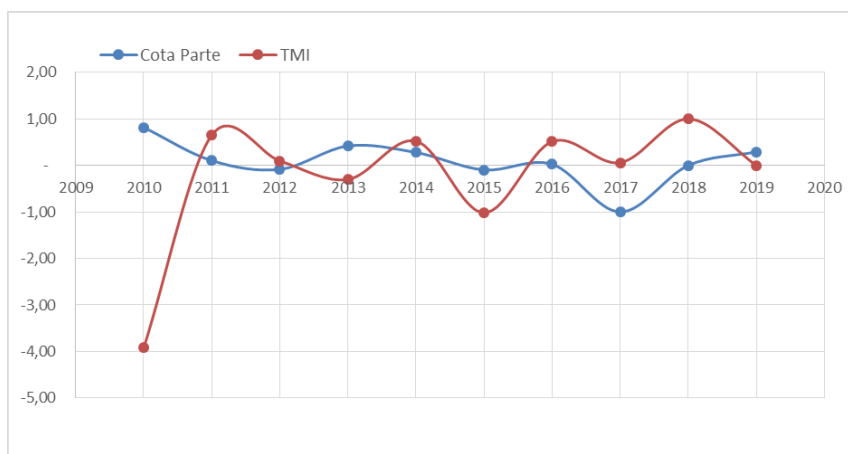
Gráfico 18: Correlação por município (Grupo 10M-)

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir do gráfico é possível evidenciar que o nível das correlações negativas de Palmácia e Granjeiro sinaliza associação do repasse sobre o indicador de saúde com um efeito moderado e baixo, respectivamente.

Entende-se que o efeito moderado da cota parte na política pública de saúde foi negativo (a medida que diminui o indicador de saúde cresce o repasse e vice-versa) e que esse fato demonstra um impacto do incentivo fiscal no indicador de saúde.

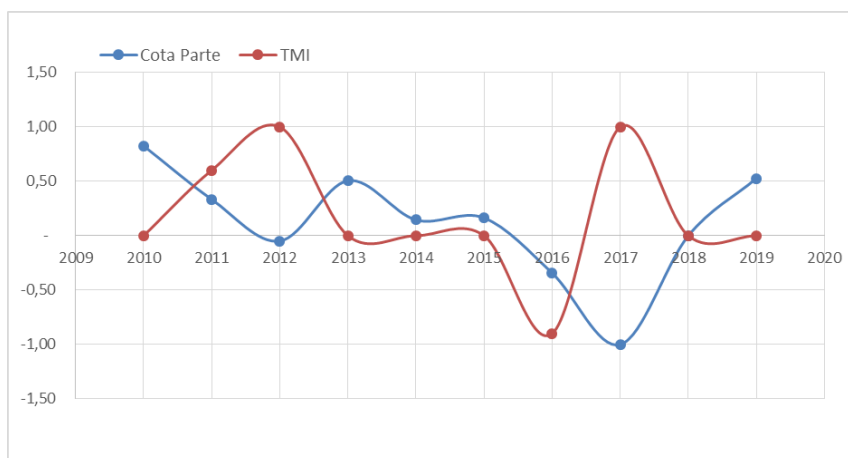
Além da correlação, observa-se que houve evolução na TMI de Palmácia no recorte temporal estudado, uma vez que o indicador passou de 9,5 em 2009 para 8,5 em 2019, apresentando uma evolução de 12%.

Gráfico 19: Evolução da cota parte x TMI de 2009 a 2019 em Palmácia

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Por fim, menciona-se a TMI de Granjeiro que, apesar das várias oscilações, não evoluiu muito quando comparados os períodos inicial e final. Essa constatação está inserida dentro das limitações da pesquisa, uma vez que o município não apresentou dados para os anos de 2009, 2012, 2013, 2014, 2017, 2018 e 2019 e as lacunas temporais foram estimadas pelas médias.

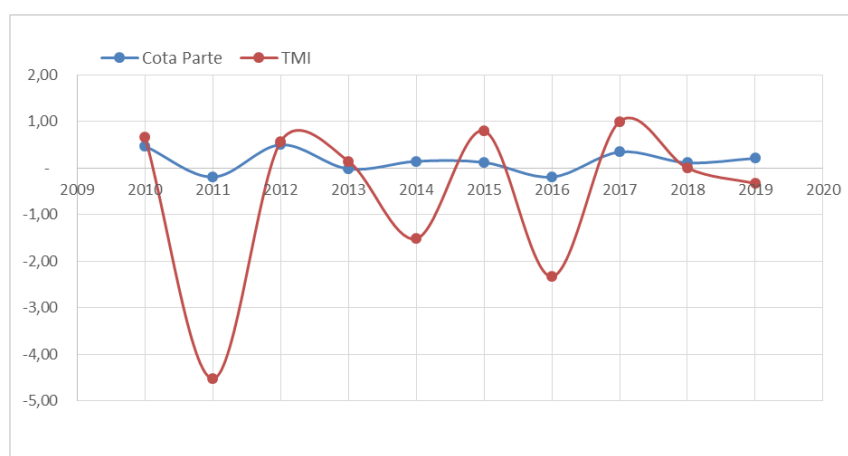
Gráfico 20: Evolução da cota parte x TMI de 2009 a 2019 em Granjeiro.



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

De outro modo, os resultados obtidos por Paramoti, em ordem de grandeza, sinalizam que, apesar dos esforços do Estado em induzir uma estruturação direcionada do repasse da cora parte para o indicador de saúde, isso não se traduz nesse município.

Gráfico 21: Evolução da cota parte x TMI de 2009 a 2019 em Granjeiro.



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

No entanto, mesmo ausente a correlação com a cota parte, Paramoti apresentou uma melhora considerável no indicador, saindo de uma TMI de 20,83 em

2009 para 9,26 em 2019. Tal fato pode estar associado a diversos fatores, os quais poderiam ser objeto de um estudo de caso na municipalidade, com a finalidade de investigar quais recursos financiam as políticas de saúde e como ocorre o gasto da cota parte, que não é vinculado.

4.3.3 Meio ambiente

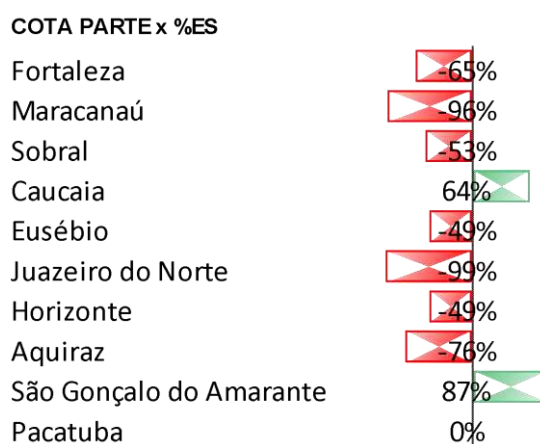
As variáveis que compõem o Índice de Qualidade do Meio Ambiente cearense consideram critérios relativos a saneamento básico, manejo de resíduos sólidos e coleta seletiva para a determinação do repasse.

Campos (2021) investigando o mecanismo de incentivo, a partir de leis estaduais que se valem de critérios de saúde e saneamento para distribuir a cota parte do ICMS, verificou que a simples implementação da lei de repasse com esses critérios não é suficiente para permitir uma melhoria significativa no setor. Contudo, caso sejam bem desenhadas e implementadas podem resultar em uma evolução significativa dos indicadores de percentual da população com água e esgoto inadequado, esperança de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil.

Nesta pesquisa, analisaram-se os efeitos do repasse da cota parte sobre o percentual do esgotamento sanitário (%ES) e escolheu-se trabalhar com o %ES por preferência, realizando a correlação da evolução do repasse da cota parte com a evolução desse indicador anual.

Foram realizados os mesmos calculos, conforme explicado anteriormente, a única diferença foi a fronteira temporal, que é menor no caso do %ES (2014 a 2017), por isso extraiu-se a série do repasse da cota parte nos mesmos períodos.

Gráfico 22: Correlação por município (Grupo 10M+).

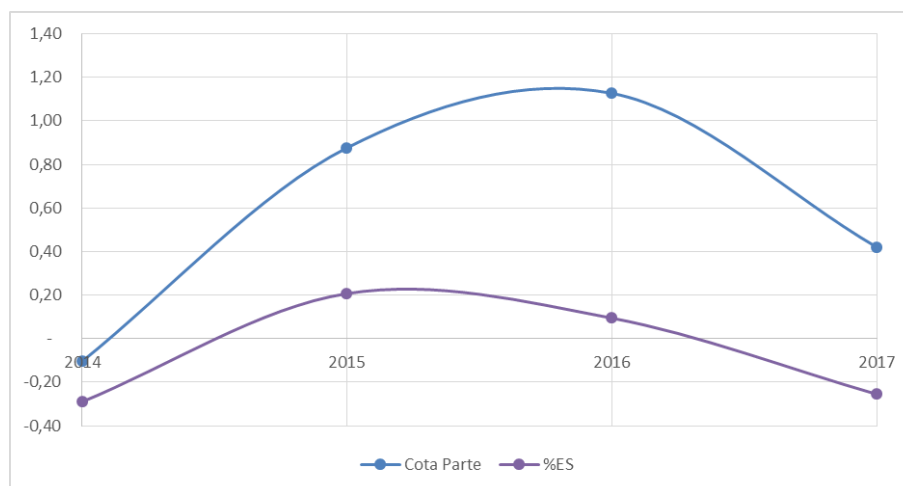


Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir do gráfico é possível evidenciar que apenas o nível das correlações positivas de SGA e Caucaia sinaliza associação do repasse com o indicador de meio ambiente. Observa-se que há um efeito positivo grande da cota parte na política pública de %ES nessas municipalidades. Assim, a medida que cresce o indicador de meio ambiente cresce o repasse e vice-versa, o que evidencia um impacto do incentivo fiscal no referido indicador.

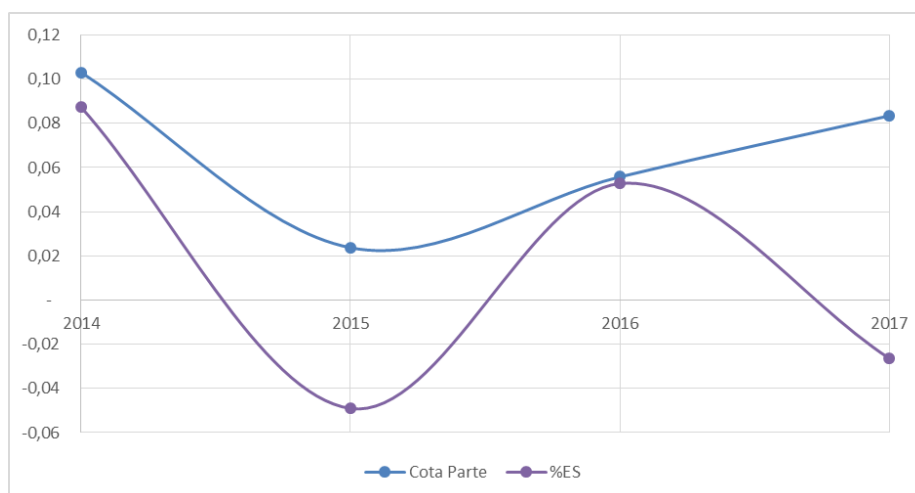
Entretanto, apesar de não ter sido verificada correlações nos outros municípios, visualizou-se índices altos e moderados de %ES em Sobral Fortaleza, além de evoluções no período. Abaixo foram acostados gráficos com a representação da evolução da cota parte via índices versus %ES nos Municípios citados acima:

Gráfico 23: Evolução da cota parte x %ES de 2014 a 2017 em SGA



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Gráfico 24: Evolução da cota parte x %ES de 2014 a 2017 em Caucaia



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

SGA e Caucaia se sobressaem na análise correlacional. Vê-se que o efeito da correlação é grande e que as oscilações são constantes, o que sinaliza a difícil tarefa de manter esse indicador em níveis elevados, visto que, uma vez que se conquiste um patamar, as evoluções vão diminuindo. Abaixo foi acostado gráfico com as correlações no Grupo 10M-.

Gráfico 25: Correlação por município (Grupo 10M-)



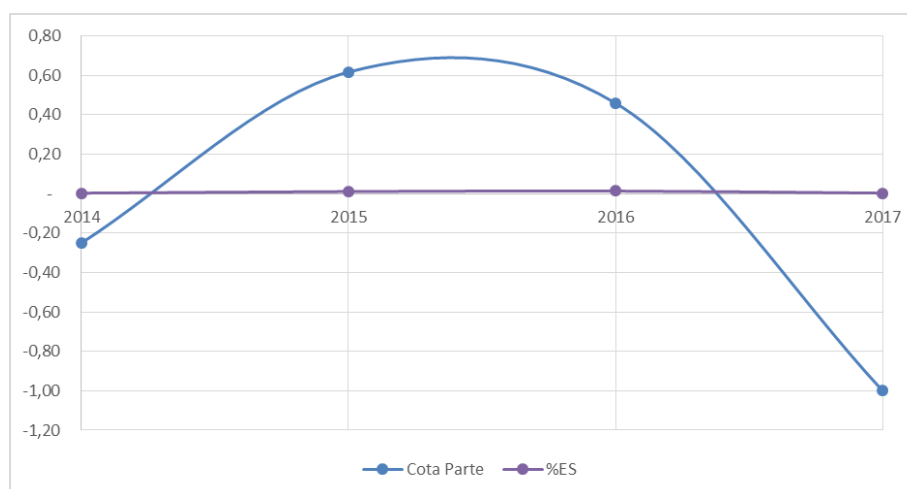
Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir do gráfico é possível evidenciar que o nível das correlações positivas de Umari e Quixelô sinaliza associação do repasse sobre o indicador de %ES com um efeito moderado e baixo, respectivamente.

Entende-se que o efeito moderado da cota parte na política pública de meio ambiente foi positivo (a medida que cresce o indicador de meio ambiente cresce o repasse e vice-versa) e que esse fato demonstra um impacto do incentivo fiscal no indicador de meio ambiente.

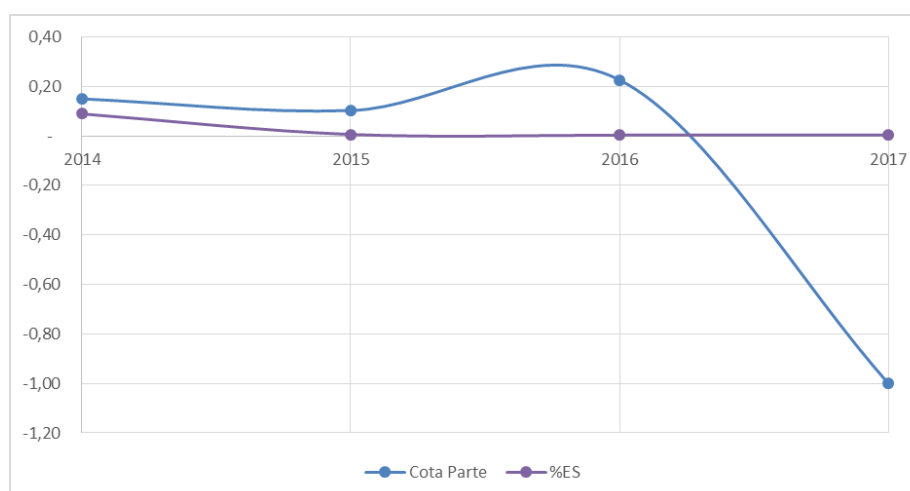
Observa-se que a evolução na %ES de Umari no recorte temporal estudado foi baixa, uma vez que o indicador passou de 91% em 2013 para 94% em 2017, evoluindo apenas 3%.

No entanto, o referido percentual se mostra bastante alto quando comparado com os percentuais no Grupo dos 10M+, supõe-se que as dimensões do município possam interferir na implementação e nos resultados de políticas públicas nessa seara, mas não é possível afirmar, consistindo em limitação do presente estudo.

Gráfico 26: Evolução da cota parte x %ES de 2014 a 2017 em Umari

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Por fim, a %ES de Quixelô teve várias oscilações, mas não evoluiu muito quando comparado o período inicial e final. Era 71% em 2013 e foi para 78% em 2017, apresentando uma evolução de 10%. Aqui também se verifica percentual bastante significativo quando comparado com os resultados verificados no grupo dos municípios mais beneficiados.

Gráfico 27: Evolução da cota parte x %ES de 2014 a 2017 do município de Quixelô

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

De modo geral, considerando que poucos municípios se destacaram nas correlações, supõe-se que o efeito do repasse sobre esse indicador não é tão forte. Entretanto, é possível aduzir que de algum modo a política pública impactou algumas municipalidades. Acredita-se que para potencializar os resultados faz-se necessária uma melhor articulação entre os governos estadual e municipal.

Lima e Macêdo (2019) verificaram um resultado mais significativo ao investigar a influência do ICMS ecológico na sustentabilidade ambiental do Ceará sobre os 184 municípios, no intervalo de 2012 a 2016, por meio de correlações. Os resultados da pesquisa permitiram concluir que houve uma influência positiva do ICMS ecológico na sustentabilidade ambiental do estado do Ceará, evidenciada pelo maior interesse dos municípios cearenses quanto à preservação ambiental, com o crescimento do IQM e o aumento de repasse de recursos financeiros para os municípios cearenses envolvidos com o programa.

Todavia, levantou-se a necessidade de revisar o Programa Selo Município Verde, que abrange o ICMS-E e o ISA, com o intuito de efetivar a participação da sociedade no programa, através da presença da população em estudos, pesquisas e debates sobre o ambiente (LIMA; MACÊDO, 2019), o que corrobora com a necessidade de melhor articulação citada acima.

4.3.4 Análise das correlações

Depois de se observar a evolução dos indicadores *versus* o repasse da cota parte para cada município, o estudo avançou para o cálculo das correlações dos indicadores por grupos, a fim de trazer outra perspectiva de análise para contrastar com os resultados apresentados acima.

Diferentemente da seção anterior, que analisou a correlação da evolução do repasse da cota parte com a evolução dos indicadores individualmente, as correlações aqui foram calculadas usando as médias das evoluções individuais dos municípios em cada um dos grupos, 10M+ e 10M-.

Como as observações compõem uma amostra pequena (11 anos, ou seja $n = 11$) buscou-se evitar o viés das pequenas amostras, que podem produzir distorções devido a possibilidade de variabilidade elevada de um município para outro e, por esse motivo, utilizou-se o teste de correlação de Spearman para reafirmação ou refutamento dos achados anteriores.

Menciona-se que as correlações abaixo visam atestar se, conjuntamente, os dez municípios mais beneficiados poderiam reafirmar as evidências da existência de causa e efeito em algum indicador.

Tabela – Correlação da Cota parte e Indicadores 10M+

Correlações rô de Spearman	Cota Parte	TMI*	IDEB	%ES
Cota Parte		-0,64	-0,09	0,00
TMI	-0,64		-0,12	-0,47
IDEB	-0,09	-0,12		0,20
%ES	0,00	-0,47	0,20	

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

A partir da matriz de correlações, observa-se que somente o indicador de saúde (TMI) apresentou significância estatística à 0,05 e efeito grande de associação.

Essa verificação pode indicar que a medida que os municípios que recebem um maior repasse a taxa de mortalidade diminui em média em 0,64. Tal resultado acaba corroborando com a pesquisa de Lopes; Correa; Carneiro (2018), que ao avaliar o efeito da lei de rateio, sugeriu que a nova lei foi capaz de reduzir a mortalidade infantil em até 9 crianças por mil nascidos vivos.

Diversamente, nos demais indicadores não foi verificada significância estatística, o que não muda o fato de ter sido percebida uma evolução ao longo do tempo, mesmo que tímida.

Por conseguinte, a correlação conjunta foi realizada também com o grupo dos 10M-. Menciona-se que se busca atestar se, conjuntamente, os dez municípios menos beneficiados poderiam reafirmar as evidências da existência de causa e efeito em algum indicador.

Tabela 9: – Correlação da Cota parte e Indicadores 10M-

Correlações rô de Spearman	Cota Parte	TMI	IDEB	%ES
Cota Parte		-0,13	-0,43	-0,31
TMI	-0,13		0,14	-0,77
IDEB	-0,43	0,14		0,37
%ES	-0,31	-0,77	0,37	

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir dos resultados, observa-se que nenhuma das variáveis apresentaram uma significância estatística a 0,05. Entretanto, individualmente, nas seções anteriores, viu-se, que houve impactos da política pública sobre alguns

municípios nos três indicadores. Contudo, na análise das médias tais resultados ficaram diluídos.

Ressalta-se que a ausência de correlações por grupo para os indicadores não indica a ausência de resultados positivos sobre as variáveis, nem a inexistência de correlação individual do repasse da cota parte com algum dos indicadores, bem como não muda o fato de ter sido percebida uma evolução nos indicadores ao longo do tempo estudado.

4.4 A nova metodologia é capaz de induzir políticas públicas e promover efeitos positivos em educação, saúde e meio ambiente?

Nesse tópico, consolida-se as informações trazidas ao longo da investigação e compila-se os resultados encontrados na intenção de responder ao questionamento proposto.

Uma das finalidades do Estado é atender as necessidades públicas e a atribuição de competências legislativas, tributárias e administrativas entre os entes federativos por meio da distribuição de recursos públicos que se destina a subsidiar a oferta de serviços públicos relacionados aos direitos fundamentais. No entanto, a realização desses serviços envolve escolhas consideradas trágicas do ponto de vista da finitude dos recursos em contraponto a multiplicidade de demandas.

São as políticas públicas que, em certa medida, realizam o planejamento e elaboração de ações estratégicas para garantir efetividade aos direitos fundamentais e isso se torna possível através do direcionamento do gasto público para determinados fins.

Com a promulgação da CF/88, os municípios assumiram posição de destaque na configuração do federalismo, como responsáveis por prestar serviços públicos locais e funcionar como intermediário entre os cidadãos e a União. As responsabilidades atribuídas para implementação de políticas públicas e o incremento de suas receitas, por meio da descentralização fiscal, ocasionaram um movimento centrífugo na federação. No entanto, esse movimento despontou em assimetrias e desigualdades.

O processo de descentralização – territorial, política, legislativa, administrativa e fiscal – se deu de modo diferente sobre os entes, ocasionando configurações díspares capazes de levar ao poder central à necessidade de

interferência e assunção das prerrogativas de formulação de políticas cooperativas e coordenação do procedimento de implementação de políticas públicas, a fim de favorecer o desenvolvimento de políticas sociais e redistributivas. Isso não quer dizer que o federalismo brasileiro não deu certo, mas são necessários rearranjos.

A estrutura cooperativa pode se mostrar promissora para as políticas públicas, no entanto, é preciso considerar os inúmeros fatores que circundam o fornecimento de serviços públicos e a concretização de direitos fundamentais, tais como, a finitude dos recursos, as receitas públicas, a efetividade do gasto e a eficiente estruturação do orçamento. Um ponto sensível destacado na pesquisa, e que se observou como preocupação comum dentro do mundo acadêmico, se relaciona com a centralização das competências tributárias na União, que concentra mais de 80% dos tributos existentes.

Como instrumento de justiça social, o federalismo fiscal demanda a compensação das assimetrias existentes por meio das transferências, com vistas a tornar possível o atingimento dos objetivos constitucionais elencados na Constituição. A isso pode se dar o nome de equalização fiscal, que tem como finalidade orientar o federalismo fiscal para a superação das desigualdades regionais, visando garantir aos entes subnacionais orçamento capaz de abarcar suas responsabilidades. Assim, a partilha de receitas como a do ICMS busca corrigir disparidades.

Apesar das críticas, a configuração do federalismo no Brasil importa para as políticas públicas a medida que sua conformação institucional pode ocorrer mais ou menos centralizada. A experiência brasileira demanda desafios, mas mesmo que a passos lentos tem mostrado avanços.

Acredita-se que uma visão positivista do direito não é a mais adequada para se analisar políticas públicas, visto que elas possuem caráter dinâmico e são compostas por múltiplos processos e inúmeros arranjos institucionais. Por isso mesmo trabalhou-se com a verificação quantitativa de correlações entre política pública e determinados direitos fundamentais, dentro de um federalismo repleto de assimetrias, tendo em mente que a figura do Município carece de fortalecimento.

Indo além do estudo teórico tradicional em direito, realizou-se análise econométrica, a fim de mensurar os resultados da metodologia cearense de distribuição da cota parte do ICMS aos municípios com base em índices de qualidade (IQE, IQS e IQM). A pesquisa investigou a existência de correlação entre

o repasse da cota parte e os indicadores socioambientais escolhidos (IDEB, TMI, %ES).

As políticas públicas impactam de modo diverso sobre grupos (populações) diferentes e a indução de comportamentos. Apesar de ser uma ferramenta extremamente válida, precisa estar alinhada com outros incentivos e em forte articulação entre órgãos estruturados, dentro de um contexto de transparência informacional.

Menciona-se que uma das maiores dificuldades percebidas na análise de políticas públicas no Ceará foi a precariedade de informações que se desdobra tanto em ausência de informações para determinados períodos quanto em assimetria dos dados coletados, ambos predominantemente visualizados em municípios menores.

Nesse sentido, cita-se a assimetria de informações dentro do modelo Agente-principal que Carneiro (2018) descreve como uma situação na qual o bem-estar do principal, o Estado, depende do esforço e empenho dos agentes, que são os municípios.

Sob essa perspectiva a assimetria de informações ocorre porque o Estado não dispõe de meios para verificar a motivação dos gestores municipais em desenvolver as ações necessárias para implementar melhorias nos setores. Assim, o desafio do Principal consiste em estruturar um contrato que incentive o Agente a agir da melhor maneira possível segundo seu ponto de vista (CARNEIRO, 2018).

Carneiro (2018) verificou que a condição necessária para a mobilização adequada do Município é que as transferências esperadas compensem seus esforços. Traduzindo para esta pesquisa o modelo econômico estudado por Carneiro (2018), entende-se que, apesar do Estado (principal) oferecer aos agentes (Municípios) um contrato com termos pré-determinados, de participação automática, uma vez que independentemente da aceitação e engajamento a cota parte será distribuída, o maior esforço da gestão municipal na melhoria das variáveis determinantes para o cálculo pode ser recompensado.

A abordagem do direito para as políticas públicas deve se atentar a perspectiva da ação governamental como um conjunto de processos juridicamente regulados, tais como o processo legislativo, judicial, administrativo, orçamentário/de planejamento e eleitoral.

Na respectiva ordem, o primeiro engloba a iniciativa legal da ação governamental. O segundo é a última instância de resolução de controvérsias. O

terceiro organiza a tomada de decisões. O quarto planeja o comportamento dos agentes. E o último impacta de modo direto a composição e o ritmo de implementação das políticas públicas (BUCCI, 2013).

Nesse sentido, todos os processos importam, desde a confecção de legislação inovadora, com dispositivos claros, até a criação de órgãos específicos para intermediar as relações entre entes, secretarias, comitês e também conselhos compostos por membros da sociedade civil, que devem fazer parte da discussão de políticas públicas.

De modo geral, a distribuição do repasse da cota parte é capaz de causar impactos sobre as áreas atinentes aos índices e sobre as gestões públicas municipais. A metodologia é inovadora, conecta-se com o modelo de gestão pública estadual, demonstra preocupação com o desenvolvimento de municípios menores, entretanto, ainda é preciso estruturar melhor a articulação dos governos municipais com o órgão à frente dessa política.

A análise quantitativa do intervalo 2009-2019 em Municípios socioeconomicamente opostos revelou que tanto o grupo dos 10M+ como o grupo dos 10M- evoluíram no montante recebido a título de repasse. A evolução média do grupo dos 10M+ foi de 423%, contudo, alguns municípios apresentaram evolução muito maior, como São Gonçalo do Amarante (SGA) com uma evolução superior à dois mil por cento, seguido por Aquiraz (502%) e Eusébio (338%). Por sua vez, no grupo dos 10M- a evolução média foi de 234%. Contudo, o município de Granjeiro, apresentou uma evolução superior à quinhentos por cento, seguido por Palmácia (442%) e Ibareta (376%).

Ainda, observou-se que a não modificação do *status quo* de Umari (ano), que em mais de 10 anos de implementação da política evoluiu menos de 50%, apesar de ser um caso isolado na pesquisa, acaba por fornecer evidências de suposta ineficiência da política pública ou da necessidade de melhor articulação do IPECE ou da SEPLAG com os órgãos de gestão municipal.

Na intenção de visualizar o efeito da política pública sobre a promoção de direitos fundamentais foram utilizados indicadores de resultado em cada uma das áreas afetadas pelos índices. Nas correlações com o IDEB, observou-se correlações positivas de Sobral e São Gonçalo do Amarante (grupo 10M+) e de Palmácia, Miraíma e Granjeiro (grupo 10M-), sinalizando associação do repasse com o indicador educacional. No primeiro grupo (10M+), o efeito positivo da cota parte na

política pública de educação foi moderado (a medida que cresce o indicador de educação cresce o repasse e vice-versa). No segundo grupo (10M-), o efeito foi grande, mostrando associação forte entre a evolução do Ideb e do repasse nos municípios menores.

No que diz respeito às correlações com a TMI, menciona-se que, em um contexto ideal, elas devem se apresentar de modo inversamente proporcional, uma vez que a disponibilidade de recursos via cota parte aumenta, a taxa cai. No grupo dos 10M+, o nível das correlações de São Gonçalo do Amarante, Sobral e Maracanaú sinalizou associação, com efeitos moderados, do repasse com a TMI, enquanto no grupo dos 10M-, o nível das correlações negativas de Palmácia e Granjeiro evidenciaram associação com efeitos moderado e baixo. Ainda, pelas oscilações ficou clara a dificuldade de se manter esse indicador em níveis baixos aceitáveis.

Quanto às correlações com o indicador de saneamento (%ES), de modo geral, considerando que poucos municípios se destacaram nas correlações, supõe-se que o efeito do repasse sobre esse indicador não é tão forte. Entretanto, é possível aduzir que de algum modo a política pública impactou algumas municipalidades.

Nas correlações conjuntas, o grupo dos 10M- não apresentou nenhuma significância estatística em nenhum dos indicadores. Por conseguinte, no grupo dos 10M+, somente o indicador de saúde (TMI) apresentou significância estatística à 0,05 e efeito grande de associação. Essa verificação pode indicar que a medida que os municípios recebem um maior repasse a taxa de mortalidade diminui em média em 0,64.

Diante do estudado, acredita-se ser possível por meio da utilização de índices de qualidade induzir políticas públicas e proporcionar efeitos positivos na melhoria de serviços públicos importantes, promovendo efetividade aos direitos à educação, saúde e meio ambiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa dissertação foi investigar a metodologia de distribuição da cota parte do ICMS aos municípios cearenses como um instrumento capaz de conferir efetividade aos direitos fundamentais, notadamente, educação saúde e meio ambiente, explorando seus efeitos sobre municípios e indicadores socioambientais selecionados.

No decorrer da pesquisa, buscou-se verificar como a repartição de receitas tributárias entre os entes federativos pode servir de instrumento para a concretização de direitos sociais à população, principalmente no âmbito dos governos locais; como funciona o repasse da cota parte de ICMS no Estado do Ceará; se é possível induzir políticas públicas e efetivar direitos a partir da metodologia de rateio; e quais os reflexos sobre os municípios, bem como quais os efeitos diretos sobre indicadores no intervalo 2009-2019.

Viu-se, inicialmente, que a figura do município como ente federativo carece de fortalecimento, uma vez que a União concentra a maior parte das competências tributárias e demanda inúmeras competências administrativas aos entes locais, que, além de sofrerem com as assimetrias na repartição de recursos públicos, se encontram dependentes das transferências intergovernamentais, por uma questão de ineficiência arrecadatória e de gestão.

Não basta conferir autonomia política, auto-organização, auto-governo e não possibilitar autonomia financeira ao Município. Na perspectiva adotada pelo trabalho, a descentralização política, administrativa e de serviços públicos, a medida que aproxima governo e cidadão, deve vir acompanhada de uma distribuição de recursos que atenda às necessidades de cada ente federativo. A ideia de federalismo cooperativo é possibilitar uma gestão integrada de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades públicas, a promoção do bem estar e ao desenvolvimento.

E em termos fiscais o federalismo exige cooperação financeira, dentro de um contexto de solidariedade federal, por meio de políticas públicas conjuntas para se buscar reduzir as desigualdes entre as diferentes regiões do país, verificada por diversos fatores, dentre eles, o fato de as regiões sul e sudeste, com apenas sete estados, concentrarem cerca de 70% do PIB brasileiro.

Assim, percebeu-se ser essencial somar a noção de federalismo cooperativo com o equilíbrio financeiro vertical na federação. Isso se dá, em parte, pela partilha de receitas dos impostos de competência da União e dos Estados, por meio de fundos ou diretamente. Com a pesquisa, viu-se que o modelo constitucional favorece fortemente o ente central e a ideia das transferências como mecanismo de redução de assimetrias ficou latente.

Dentro das transferências, destacou-se a importância da parcela do produto do ICMS pertencente aos municípios, uma vez que se trata de imposto vultoso. A construção da hipótese do trabalho só foi possível em razão do legislador constitucional ter conferido aos estados a possibilidade de estabelecer critérios para parte do repasse, determinando que, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) da cota-parte seria distribuída segundo tal critério e os outros 25% conforme legislação estadual.

Em 2020, a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 modificou o art. 158, disciplinando que 65% seria distribuído conforme o VAF e 35% de acordo com lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Nesse sentido, tão importante quanto a opção constitucional é a forma como o recurso será dividido entre os governos municipais pelo Estado. Assim, investigou-se a opção do Ceará de distribuir os recursos com base em índices de qualidade, compostos por variáveis ligadas à educação, saúde e meio ambiente. Essa opção se deu com a publicação da Lei estadual nº 14.023/2007, que modificou a Lei Estadual nº 12.612/1996, que considerava o tamanho da população e a quantidade de gastos realizados pelos municípios para o repasse da cota parte.

A metodologia era pouco eficiente na orientação da gestão municipal e acabava por impossibilitar que municípios menores, onde não há tanta circulação de riqueza, pudessem receber mais recursos, potencializando as desigualdades. O IPECE constatou, inclusive, que a lei anterior favorecia os mesmos municípios beneficiados pelo VAF, sendo altamente concentradora.

Acredita-se que, à época, o legislador estadual não se atentou ao fato de que o critério populacional, bem como a distribuição conforme os gastos realizados tendia a beneficiar os municípios mais ricos, mais industrializados e, por

consequência, já beneficiados pelo valor adicionado fiscal, detentor de maior peso e de essência claramente devolutiva.

De outro modo, a Lei nº 14.023/2007, alinhada ao modelo de gestão pública do Ceará, a gestão pública por resultados (GPR), em que o governo se volta aos fins e busca premiar resultados, vinculou o repasse aos índices de qualidade e, portanto, ao aprimoramento das políticas públicas em educação, saúde e saneamento.

Regulamentada por decretos, a lei cearense disciplinou que um quarto dos 25% da cota parte do ICMS seria dividido da seguinte forma: 18%, conforme o Índice de Qualidade da Educação, baseada em indicadores de nível e avanço da qualidade do ciclo inicial de educação básica – 5ª série do Ensino Fundamental de 9 anos (EF) – e indicadores de alfabetização nos primeiros anos da educação formal - 2ª série do EF; 5%, conforme o Índice de Qualidade da Saúde, utilizando-se da diferença (ou distância) da Taxa de Mortalidade Infantil em relação a 100; e 2%, de acordo com o Índice de qualidade do meio ambiente, que se vale de avanços no setor de saneamento e coleta seletiva.

A literatura classificou vastamente os critérios usados pelas legislações de rateio. Por sua vez, Carneiro *et al.* (2022) dividiu em três grupos, ou gerações: (i) fatores geográficos, como território e população, e de arrecadação; (ii) questões ambientais e a oferta de serviços públicos; e (iii) elementos de gestão para resultados, que tiram o foco da oferta. O Ceará se utiliza dos critérios ii e iii.

A interligação do estudo da metodologia de rateio do ICMS do Ceará e da necessidade de se conferir efetividade aos direitos fundamentais com a temática das políticas públicas permitiu explorar os processos de formação de uma política pública, as etapas de sua constituição, os mecanismos de indução de comportamento à disposição dos *policymakers* e as questões sensíveis nesse percurso.

A conceituação de política pública como programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados revelou que uma formulação adequada, bem estruturada, articulada por órgãos específicos e desenhada por meio dos incentivos certos pode proporcionar efetividade aos direitos elencados como essenciais pelo Constituinte.

A esse respeito, tendo em vista que a análise do arcabouço normativo

que circunda as políticas públicas e que serve de instrumento para publicizar as diretrizes delineadoras, as ações a serem implementadas e as finalidades a que se destinam possui relevância para a sociedade, buscou-se responder ao questionamento: a metodologia de distribuição da cota parte do ICMS com base em índices de qualidade constitui política pública por excelência?

Para tanto, analisou-se a partir do método do quadro de referência em políticas públicas, proposto por Maria Paula Dallari Bucci (2019), os elementos de organização da política pública desenvolvida pelo IPECE, desde a sua base jurídica até os aspectos políticos, econômicos e de gestão.

A Cota parte do ICMS foi destrinchada em 12 elementos: i) nome oficial do programa de ação; ii) gestão governamental; iii) base normativa; iv) desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens ora dispostos na presente pesquisa); v) agentes governamentais; vi) agentes não governamentais; vii) mecanismos jurídicos de articulação; viii) escala e público-alvo; ix) dimensão econômico-financeira; x) estratégia de implantação; xi) funcionamento efetivo; xii) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

A utilização do quadro de referência revelou que a política em estudo não se encontra devidamente articulada, não foram elencadas metas ou resultados a serem alcançados e, apesar de contar com mais de 10 anos de implementação, acredita-se que ainda há certo descompasso entre o objetivo da política e o que realmente acontece na realidade, pois o cenário do Ceará reflete problemas sensíveis nas três áreas, sendo necessário que se articule melhor com os gestores municipais e com setores da sociedade civil.

Depois de fixadas as bases teóricas, a pesquisa enveredou pela análise quantitativa da metodologia de distribuição da cota parte do ICMS, a fim de buscar resultados acerca da existência ou não de correlação do repasse com indicadores socioambientais.

Desse modo, esta pesquisa se pretendeu analisar os impactos da metodologia de distribuição da cota parte do ICMS no Ceará. Foram realizados dois recortes epistemológicos no estudo, temporal e de objeto, tendo em vista o período selecionado (pré-pandemia) e a quantidade limitada de municipalidades investigadas dentre os 184 municípios que compõem o Estado do Ceará.

Assim, investigou-se os reflexos da política pública no período de 2009 a 2019, sobre 20 municípios, segregados em dois grupos: i) os dez mais beneficiados pelo repasse; e ii) os dez menos beneficiados. Em seguida, observou o impacto dessa política sobre

indicadores selecionados em educação, saúde e meio ambiente, a fim de inferir a existência ou não de correlação entre a política pública e a promoção de direitos fundamentais nos municípios cearenses.

Para encontrar a resposta do questionamento desta pesquisa valeu-se de abordagem correlacional, com o apoio de métodos quantitativos aplicados da econometria, sinalizando o movimento de abertura do Direito ao estudo dinâmico das políticas públicas. Foram elaboradas estatísticas descritivas (tabelas com os valores anuais, média anual e percentuais), gráficos e cálculos de correlações, com a finalidade de evidenciar o impacto do repasse da cota parte do ICMS fornecido aos municípios estudados nos indicadores escolhidos.

Para compor a tabela dos 10M+ e dos 10M- coletou-se dados de repasse de todos os 184 municípios, formando um painel dividido por estes, com os valores repassados ao longo dos anos (2009-2019). Após, todos foram organizados em ordem decrescente pelos valores acumulados do repasse.

No primeiro momento, usou-se o valor total de repasse para fazer a acumulação dos valores anuais. Contudo, posteriormente, foi aplicado um redutor para estimar o repasse de 25% (1/4), que corresponde ao valor da cota parte atribuído ao município através dos índices de qualidade (IQE+IQS+IQM), uma vez que $\frac{3}{4}$ da distribuição é feita conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF).

Em seguida, realizou-se o cálculo das variações percentuais ($\text{Ano } i / \text{Ano } i-1 - 1$) para se manter a mesma base comparativa entres os municípios e os indicadores utilizados. Apesar de se verificar um desvio inferior à 1% dos valores estimados para os valores reais, entende-se que essa diferença não modificou os resultados do estudo, pois usou-se a evolução anual para as análises.

A análise quantitativa do intervalo 2009-2019 em municípios socioeconomicamente opostos revelou que tanto o grupo dos 10M+ como o grupo dos 10M- evoluíram no montante recebido a título de repasse. A evolução média do grupo dos 10M+ foi de 423%, contudo, alguns municípios apresentaram evolução muito maior, como, por exemplo, São Gonçalo do Amarante (SGA), que teve uma evolução superior à dois mil por cento, seguido por Aquiraz (502%) e Eusébio (338%). Por sua vez, no grupo dos 10M- a evolução média foi de 234%. Contudo, o município de Granjeiro, apresentou uma evolução superior a quinhentos por cento, seguido por Palmácia (442%) e Ibaretama (376%).

Ainda, observou-se que a não modificação do *status quo* de Umari, que em mais de 10 anos de implementação da política evoluiu menos de 50%. Apesar de ser um caso

isolado na pesquisa, acaba por fornecer evidências de suposta ineficiência da política pública ou da necessidade de melhor articulação do IPECE ou da SEPLAG com os órgãos de gestão municipal.

Na intenção de visualizar o efeito da política pública sobre a promoção de direitos fundamentais foram utilizados indicadores de resultado em cada uma das áreas afetadas pelos índices. No que concerne à educação, escolheu-se trabalhar com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos iniciais (5º ano) da Rede Municipal. Para mensurar os impactos em saúde, utilizou-se a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI). E quanto aos resultados em meio ambiente, que, na verdade, se refere a saneamento, optou-se por utilizar os dados relativos ao percentual da população urbana residente em domicílios ligados à rede de esgotamento sanitário.

Foram correlacionados todos os 20 municípios. Entretanto, pela limitação de tempo, optou-se por explorar apenas os casos que se destacaram após a visualização do painel de correlações.

Nas correlações com o IDEB, observaram-se resultados positivos de Sobral e São Gonçalo do Amarante (grupo 10M+) e de Palmácia, Miraíma e Granjeiro (grupo 10M-), sinalizando associação do repasse com o indicador educacional. No primeiro grupo (10M+), o efeito positivo da cota parte na política pública de educação foi moderado (a medida que cresce o indicador de educação cresce o repasse e vice-versa). No segundo grupo (10M-), o efeito foi grande, mostrando associação forte entre a evolução do IDEB e do repasse nos municípios menores.

Na contramão, os resultados obtidos nas correlações de Juazeiro do Norte, Pacatuba e Caucaia (grupo 10M+) e Ibaretama e Quixelô (grupo 10M-), em ordem de grandeza, sinalizam que, apesar dos esforços do Estado em apresentar medidas que induzam uma estruturação direcionada para o indicador de educação, o efeito do repasse da cota parte não se traduziu para os municípios citados. Por sua vez, ressalta-se que a não ocorrência da correlação positiva não significa que o município não tenha evoluído no indicador utilizado, mas apenas que sua evolução suportamente não tem relação com investimentos dos valores recebidos via repasse de ICMS, podendo ter sofrido outras influências e/ou sido financiado por outros recursos.

No que diz respeito às correlações com a TMI, menciona-se que, em um contexto ideal, elas devem se apresentar de modo inversamente proporcional, uma vez que, se a disponibilidade de recursos via cota parte aumenta, a taxa cai. No grupo dos 10M+, o nível das correlações de São Gonçalo do Amarante, Sobral e Maracanaú sinalizou associação, com

efeitos moderados, do repasse com a TMI, enquanto no grupo dos 10M-, o nível das correlações negativas de Palmácia e Granjeiro evidenciaram associação com efeitos moderado e baixo.

Quanto às correlações com o indicador de saneamento (%ES), de modo geral, considerando que poucos municípios se destacaram nas correlações, supõe-se que o efeito do repasse sobre esse indicador não é tão forte. Entretanto, é possível aduzir que de algum modo a política pública impactou algumas municipalidades (SGA e Caucaia, com efeitos grandes, e Umari e Quixelo, com efeitos moderado e baixo, respectivamente). Curioso citar que os percentuais do grupo 10M- se mostraram elevados quando comparados com o dos 10M+, acreditando-se que o tamanho do município possa dificultar a abrangência das políticas de saneamento.

Lima e Macêdo (2019) verificaram um resultado mais significativo ao investigar a influência do ICMS ecológico na sustentabilidade ambiental do Ceará sobre os 184 municípios, no intervalo de 2012 a 2016, concluindo por uma influência positiva, evidenciada pelo maior interesse dos municípios cearenses quanto à preservação ambiental, com o crescimento do IQM e o aumento de repasse de recursos financeiros para os municípios cearenses envolvidos com o programa.

Depois de se observar a evolução dos indicadores *versus* o repasse da cota parte para cada município, avançou-se para o cálculo das correlações dos indicadores por grupos, a fim de trazer outra perspectiva de análise. Diferente da seção anterior trabalhou-se com as médias das evoluções individuais dos municípios em cada um dos grupos, 10M+ e 10M-.

A partir da matriz de correlações, no grupo dos 10M-, nenhuma significância estatística foi apresentada em nenhum dos indicadores. Por conseguinte, no grupo dos 10M+, somente o indicador de saúde (TMI) apresentou significância estatística à 0,05 e efeito grande de associação. Essa verificação pode indicar que a medida que os municípios recebem um maior repasse a taxa de mortalidade diminui em média em 0,64.

Tal resultado se coaduna com a pesquisa de Lopes, Correa e Carneiro (2018), que ao avaliar o efeito da lei de rateio, sugeriu que esta foi capaz de reduzir a mortalidade infantil em até 9 crianças por mil nascidos vivos. Convém ressaltar que a ausência de correlações por grupo para os indicadores não indica a ausência de resultados positivos sobre as variáveis, nem a inexistência de correlação individual do repasse da cota parte com algum dos indicadores, bem como não muda o fato de ter sido percebida uma evolução nos indicadores ao longo do tempo estudado.

Diante disso, observou-se que as políticas públicas impactam de modo diverso

sobre grupos (populações) diferentes e a indução de comportamentos, apesar de ser uma ferramenta extremamente válida, precisa estar alinhada com outros incentivos e em forte articulação entre órgãos estruturados, dentro de um contexto de transparência informacional.

Um dos maiores desafios na análise de políticas públicas no Ceará foi a precariedade de informações, que se desdobra tanto em ausência de informações para determinados períodos quanto em assimetria dos dados coletados, ambos predominantemente visualizados em municípios menores.

No que diz respeito a abordagem do direito para as políticas públicas deve se atentar a perspectiva da ação governamental como um conjunto de processos juridicamente regulados, em que todos os processos importam, desde a confecção de legislação inovadora, com dispositivos claros, até a criação de órgãos específicos para intermediar as relações entre entes, secretarias, comitês e também conselhos compostos por membros da sociedade civil, que devem fazer parte da discussão.

Como constatação, destaca-se que a distribuição do repasse da cota parte é capaz de causar impactos sobre as áreas atinentes aos índices e sobre as gestões públicas municipais. Existem correlações entre o repasse e o IDEB, a TMI e a %ES. A metodologia é promissora como mecanismo de efetividade dos direitos fundamentais, entretanto, ainda é preciso estruturar melhor a articulação dos governos municipais com o órgão à frente dessa política.

Sugere-se para futuros estudos, a realização de estudos de casos nos municípios destacados nesta pesquisa, a fim de conferir profundidade aos resultados encontrados, ou, a fim de complementá-la, a utilização dos municípios intermediários, compreendido aqui como aqueles não enquadrados nos grupos dos 10M+ ou dos 10M-.

REFERÊNCIAS

- ACRE. **Lei Estadual Nº 1.530 de 22 de janeiro de 2004.** Institui o ICMS Verde, destinando cinco por cento da arrecadação deste tributo para os municípios com unidades de conservação ambiental. Acre: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.
- ACRE. **Lei Estadual Nº 3532 de 30 de outubro de 2019.** Dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos municípios. Acre: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.
- ADJAFRE, Giovanna Augusta Moura *et al.* Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 17, n.1, p. 20-46, jan/jun, 2019. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=8b26b180-c4de-4d74-8ed3-84e174d4d2af>. Acesso em: 21 jan. 2023.
- ALAGOAS. **Lei Nº 8234 de 10 de janeiro de 2020.** Altera a Lei Estadual Nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. Alagoas: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.
- ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Direito e Política:** pressupostos para a análise de questões políticas pelo judiciário à luz do princípio democrático. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.
- AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Esquematizado.** 7. ed. São Paulo: Método. 2016.
- AMAPÁ. **Lei Complementar nº 0120 de 02 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a distribuição das parcelas do ICMS e outros tributos arrecadados pelo Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, de acordo com a Lei Complementar nº 63/90, e dá outras providências. Amapá: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.
- AMAPÁ. **Lei Estadual nº 0119, de 22 de novembro de 1993.** Estabelece critérios e prazos para distribuição aos Municípios das parcelas de Impostos Estaduais, conforme disposições contidas na Constituição Estadual e Lei Complementar Federal nº 63/90. Amapá: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.
- AMAPÁ. **Lei Estadual Nº 322 de 23 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme

disposições contidas no Artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal n.º 63/90, e dá outras providências. Amapá: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

AMAPÁ. **Lei nº 2.175 de 11 de maio de 2017**. Altera os parágrafos 4º, 6º e 7º, do art. 2º, da Lei nº 0322/1996, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no artigo 158, da Constituição Federal e Lei Complementar Federal nº 63/90, e dá outras providências. Amapá: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/FGV, 2012.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no Estado sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

AUCOIN, Peter. **The New Public Management: Canada in Comparative Perspective**. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.

AUDITORIA operacional mede a sustentabilidade fiscal dos municípios por meio de indicadores. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, 19 agosto 2019. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/3741-auditoria-operacional-mede-a-sustentabilidade-fiscal-dos-municipios-por-meio-de-indicadores>. Acesso em: 21 jan. 2023.

AZZONI, Carlos Roberto; SCRIPTORE, Juliana Souza. Impactos do saneamento básico sobre a saúde uma análise espacial. *In*: **44º Encontro Nacional de Economia**. Foz do Iguaçu, 2016. Disponível em: <https://escolhas.org/wp-content/uploads/2017/04/IMPACTOS-DO-SANEAMENTO-B%3%81SICO-SOBRE-A-SA%3%9ADE.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais: O orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e Direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1993.

BATISTA, José Marques *et al.* Os reflexos dos resultados da avaliação em larga escala nos repasses da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses. *In*: **VI Congresso nacional de Educação**, 2019. Disponível em:

https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2019/TRABALHO_EV127_MD1_SA2_ID_6894_23082019162431.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. *In*: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP, 1997.

BERCOVICI, Gilberto (coord.). O Federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias de pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 90, abr./maio 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/revistajuridica>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13149>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 108 de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis

nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 08 mar. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde. Uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de Direito e Políticas Públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas. **Judicialização da saúde**: a visão do Poder Executivo. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 31-88.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Org.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015.

CAMPOS, Felipe Rocha. **Avaliação dos mecanismos de incentivo no repasse da cota parte do ICMS considerando critérios de saúde e saneamento**. 2021. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/63576#:~:text=CAMPOS%20Felipe%20Rocha,-,Avalia%C3%A7%C3%A3o%20dos%20mecanismos%20de%20incentivo%20no%20repasse%20da%20cota%20parte,Universidade%20Federal%20do%20Cear%C3%A1%202021>. Acesso em: 22 jan. 2023.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca *et al.* **Mecanismo de Indução de Políticas para a Educação Básica**: Análise das Experiências dos Estados Brasileiros com a Cota Parte do ICMS. Monografia (*In*: XI Prêmio SOF de Monografias. Brasília/DF, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6923>. Acesso em: 21 jan. 2022.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. **Políticas de incentivo à educação no Ceará**: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181009_politicas_publicas_no_brasil_cap10.pdf. Acesso: 21 jan. 2022.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. *In: Adolfo Sachsida. (Org.). Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, p. 317-349.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. *In: Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: Ipea, p. 317-349, 2018. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181009_politicas_publicas_no_brasil_cap10.pdf. Acesso: 30 jan 2021.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Problema do Risco Moral na Educação Básica: um modelo de agente-principal para a distribuição de recursos da cota parte do ICMS. *In: XXIV Encontro Regional de Economia*, 2019, Fortaleza. Disponível em: <https://caen.ufc.br/wp-content/uploads/2018/03/problema-do-risco-moral-na-educacao-basica-um-modelo-agente-principal-para-distribuicao-de-recursos-da-cota-parte-do-icms.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2023.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 16. Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

CASTILHO, Fábio Roberto Corrêa. **Federalismo fiscal e repartição do ICMS: O critério do valor adicionado**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-12122014-100106/publico/TESE_Integral_FABIO_CASTILHO.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.

CATARINO, João Ricardo; ABRAHAM, Marcus. O Federalismo Fiscal No Brasil E Na União Europeia. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 186–210, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/263>. Acesso em: 21 jan. 2023.

CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. A ilusão do pacto federativo cooperativo e os custos dos direitos sociais. **Nomos**, v. 35, n. 1, 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2077>. Acesso em: 21 jan. 2023.

CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto público. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 9, p. 1-18, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/291180652_Os_Custos_das_Politicas_Publicas_Um_Olhar_para_o_Orçamento_com_Foco_no_Gasto. Acesso em: 21 jan. 2023.

CAVALCANTE, Denise Lucena; PACOBAHYBA, Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro. A efetivação da tributação ambiental no âmbito do ICMS: incentivos fiscais para a implementação de sistemas de logística reversa. **Nomos** (Fortaleza), v. 34, n. 2, p. 165-183, 2014. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1220/1184>. Acesso em: 21 jan. 2023.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Cenário atual do saneamento básico no Ceará [livro eletrônico]. - Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, INESP, 2021.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 24.569, de 31 de julho de 1997**. Consolida e regulamenta a legislação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre

Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências. Ceará: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4227-lei-n-15-923-de-15-12-15-d-o-15-12-15>. Acesso em: 20 out. 2021.

CEARÁ. **Decreto estadual nº 27.524, de 9 de agosto de 2004**. Institui e disciplina o comitê de gestão por resultados e gestão fiscal, o grupo técnico de gestão por resultados, o grupo técnico de gestão fiscal e o grupo técnico de gestão de contas e dá outras providências. Ceará: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/5377695/pg-1-caderno-1-diario-oficial-do-estado-do-ceara-doece-de-10-08-2004>. Acesso em: 20 out. 2021.

CEARÁ. **DecretoLei nº 29.306, de 05 de junho de 2008**. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega dos 25% do ICMS pertencentes aos municípios. Ceará: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2007/14023.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

CEARÁ. **Decreto nº 32.216, de 8 de maio de 2017**. Regulamenta o modelo de gestão para resultados do poder executivo do Estado do Ceará, institui a gestão de projetos de investimento público do governo do Estado do Ceará, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Governo do Estado, 10 maio 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2IG5Ogi>. Acesso em: 22 jan. 2023.

CEARÁ. **Lei Estadual nº 12.172, de 24 de setembro de 1993**. Dá nova redação ao Artigo 1º da Lei Nº 11.832/91, que dispõe sobre os critérios de distribuição do percentual de 25% do ICMS pertencentes aos municípios. Ceará: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamentofinancas-e-tributacao/item/1503-lei-n-12-172-de-24-09-93-d-o-de-24-09-93>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CEARÁ. **Lei Estadual nº 12.670, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe acerca do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, e dá outras providências. Ceará: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2019/17130>. Acesso em: 20 out. 2021.

CEARÁ. **Lei nº 12.612 de 07 de agosto de 1996**. Define, na forma do art.158, parágrafo único, II, da Constituição Federal, Critérios para distribuição da parcela dereceita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Ceará: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis96/12612.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CEARÁ. **Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produtoe arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobreprestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Ceará: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2007/14023.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007.** Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências. Ceará: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4227-lei-n-15-923-de-15-12-15-d-o-15-12-15>. Acesso em: 20 out. 2021.

CEARÁ. **Lei nº 15.923, de 15 de dezembro de 2015.** Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as Escolas Públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do Ensino Fundamental. Ceará: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4227-lei-n-15-923-de-15-12-15-d-o-15-12-15>. Acesso em: 20 out. 2021.

CEARÁ. **Lei nº 15.992, de 15 de dezembro de 2015.** Altera a redação do **inciso II** Art. 1.º da Lei N.º 12.612, de 7 de agosto de 1996. Ceará: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2015/15922>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CEARÁ. **Lei nº 17.130, de 12 de dezembro de 2019.** Altera redação do Art. 2.º da Lei n.º 15.922, de 15 de dezembro de 2015. Ceará: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2019/17130>. Acesso em: 20 out. 2021.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro em uma perspectiva comparada. *In: Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas.*

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e(m) crise. Pandemia coloca em xeque as já difíceis relações financeiras na nossa Federação. **Jota Info**, 21 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/federalismo-fiscal-em-crise-21052020>. Acesso em: 21 jan. 2022.

CONTI, José Maurício; FACURY, Fernando; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

COSTA, Lendo Oliveira; ALMEIDA, Nertan Cruz de; LÓCIO, Aprígio Botelho (org.). **Cartilha da Cota Parte do ICMS.** Fortaleza: IPECE, 2009. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/COTA-PARTE-DO-ICMS_CARTILHA.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DEZ municípios cearenses concentram 84,64% do total de arrecadação própria. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, 16 agosto 2019. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/3737-dez-municipios-cearenses-concentram-84-64-do-total-de-arrecadacao-propria>. Acesso em: 21 jan. 2023.

DEZ municípios cearenses concentram 84,64% do total de arrecadação própria. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, 16 agosto 2019. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/3737-dez-municipios-cearenses-concentram-84-64-do-total-de-arrecadacao-propria>. Acesso em: 21 jan. 2023.

DÓRIA, A. R. Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. São Paulo: José Bushatsky editor, 1972.

DUARTE, Clarice Seixas. A eficácia do direito à educação a partir de seu reconhecimento como um autêntico direito fundamental de natureza social na Constituição Federal de 1988. *In*: BERCOVICI, Gilberto; SOUZA, Luciano Anderson; FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto (Orgs.). **Desafios dos Direitos Humanos no Século XXI**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 95-121.

DUARTE, Clarice Seixas; GOTTLI, Alessandra. A educação no sistema internacional de proteção dos direitos humanos. **Revista Eletrônica Direito e Política do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v.11, n.1, 1º quadrimestre de 2016. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/8710>. Acesso em: 22 jan. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Nº 5.399 de 25 de junho 1997**. Dá nova redação à alínea "d", do inciso II, da Lei Nº 4.288, de 29 de novembro de 1989, com a nova redação dada pela Lei Nº 5.344, de 20 de dezembro de 1996. Minas Gerais: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em:

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e Mudança Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento público e separação dos poderes no Estado constitucional democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FIELD, Andy. **Discovering statistics using SPSS: Book plus code for E version of text**. London, UK: SAGE Publications Limited, 2009.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 1, p. 115-146, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/viewFile/3852/3156>. Acesso em: 21 jan. 2023.

FRUTUOSO, Jurandi. A gestão do sistema único de saúde. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GARCIA, Felipe Gomes. **A Lei 14.023/07 e os Investimentos em Educação Fundamental e Saúde nos Municípios Cearenses: Uma Análise no período 2006-2010**. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/6348>. Acesso em: 21 jan. 2023.

GARCIA, Francisco José Teixeira. **A Distribuição de ICMS aos Municípios do Espírito Santo: Concentração ou Desconcentração?** 2002. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8128/000313255.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2023.

GARSON, G. David. **Statnotes: Topics in Multivariate Analysis**. 2009. Disponível em: <http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>. Acesso em: 21 jan. 2023.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas, Brasília**, n. 36, p. 311-349, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/230>. Acesso em: 21 jan. 2022.

GOIAS. **Decreto nº 8.147, de 08 de abril de 2014**. Regulamenta a Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011. Goiás: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

GOIAS. **Lei Complementar nº 90 de 22 de dezembro de 2011**. Regulamenta o disposto no inciso III do § 1º do art. 107 da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional nº 40, de 30 de maio de 2007, e dá outras providências. Goiás: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101077/lei-complementar-090. Acesso em: 20 fev. 2021.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina Brasil, 2015.

HANNI, Michael; MARTNER, Ricardo; PODESTÁ, Andrea. El potencial redistributivo de la fiscalidad em America Latina. **Revista CEPAL**, n. 116, p. 7-26, ago. 2015. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38780/1/RVE116_es.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HOLANDA, Marcos Costa; BARBOSA, Marcelo Ponte; COSTA, Leandro Oliveira. **Metodologia de cálculo da nova Lei do ICMS municipal**. Nota Técnica n. 33. Fortaleza: IPECE, 2008. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/NT_33.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

HOLANDA, Marcos Costa; BARBOSA, Marcelo Ponte; COSTA, Leandro Oliveira; NOGUEIRA, Cláudio André G. **Proposta de Mudança do Rateio da Cota Parte do ICMS entre os municípios Cearenses**. Texto para Discussão, n 51. Fortaleza: SEPLAG/IPECE, 2007.

HOLANDA, Marcos Costa; MAIA JUNIOR, Francisco de Queiroz. Plano de Governo – Crescimento com Inclusão Social. In: HOLANDA, M. (Org.). **Ceará a Prática de uma Gestão Pública por Resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

HOLANDA, Marcos Costa; ROSA, Antônio Lisboa Teles da; Albuquerque, Keyla Christina. Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado Do Ceará. **Nota Técnica nº. 11**. Fortaleza: IPECE, 2004.

HOLZER, Marc *et al.* **Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency**. Newark: School of Public Affairs and Administration (Rutgers), 2009.

Disponível em:

https://www.nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_optimal_municipal_size_&_efficiency.pdf. Acesso em: 22 jan. 2023.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

INEP (Instituto Nacional De Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Dados abertos. Brasília: Inep, Coordenadoria de Pesquisa. Disponível em: <educacao.dadosabertosbr.com/api>. Acesso em: 18 dez. 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios económicos da expansão do saneamento brasileiro**. São Paulo: FGV/IBRE, 2022. Disponível em: Acesso em: 09 out 2022.

IRFFI, Guilherme; SIMÕES, Armando; CARNEIRO, Diego; SILVA, Cristiano da. Impacto educacional do mecanismo de repartição da quota-parte do ICMS com os municípios do estado do Ceará. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 3, n. 4, p. 163-197, 2021. Disponível em: <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/4891>. Acesso em: 22 jan. 2023.

LIMA, Maria Valcilania Fontenele; MACÊDO, Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro. Influência do ICMS ecológico na sustentabilidade ambiental do estado do Ceará. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 177-205, jul/dez. 2019. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=4d7c76fc-add5-4bc9-acee-07ceea170605>. Acesso em: 21 jan. 2023.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002. Disponível em: http://www.floresta.ufpr.br/pos-graduacao/seminarios/wilson/contribuicao_do_icms.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

LUDUVICE, Felipe; BIASE, Pietrangelo de. Efeitos fiscais das subdivisões municipais no Brasil após 1988. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1-25, set. 2020. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/download/74/74/>. Acesso em: 21 jan. 2023.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições ao federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.

MARIANO, Cynara Monteiro *et al.* Diálogos sanitários interinstitucionais e a experiência de implantação do NAT-JUS. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 169-188, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/XRn8dC4nvP5hnjxr8KBzJVw/>. Acesso em: 21 jan. 2021.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. *In*: Marques, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antonio. Esforço Fiscal, Dependência Do Fpm E Desenvolvimento Socioeconômico: Um Estudo Aplicado Aos Municípios De Minas Gerais. **Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 295–313, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rege/article/download/111466/109632/>. Acesso em: 22 dez. 2019.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar Nº 159, de 26 de dezembro de 2011**. Dá nova redação à alínea “f” do inciso III do art. 1º da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991. Mato Grosso do Sul: Câmara dos Deputados, 2011.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Nº 4.219 de 12 de julho de 2012**. Acrescenta dispositivo à Lei nº 1511, de 5 de julho de 1994 – Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado de Mato Grosso do Sul. Mato Grosso do Sul: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº110 de 19 de maio de 2005**. Dispõe sobre a regulamentação do artigo 153, parágrafo único, II, da Constituição do Estado. Mato Grosso do Sul: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

MATO GROSSO. **Lei Complementar Nº 157 de 20 de janeiro de 2004**. Estabelece normas relativas ao cálculo dos Índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS, e dá outras providências. Mato Grosso: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 73 de 7 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual e dá outras providências. Mato Grosso: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Malheiros, 16ª Edição, 2014.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza Jurídica do Estado Federal**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1948.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual Nº 12.040 de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS

pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Minas Gerais: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.030 de 12 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Minas Gerais: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.428 de 27 de dezembro de 1996**. Altera a Lei 12.040, de 27 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Minas Gerais: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803 de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Minas Gerais: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)**. Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais, 2022. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 22 jan. de 2022.

MONTGOMERY, Douglas C.; RUNGER, George C.; HUBELE, Norma Faris. **Engineering statistics**. 5. Ed. John Wiley & Sons: Arizona State University, 2009.

MOREIRA, Tito Belchior Silva; KILSON, Anna Rita Scott; SOUZA, Celso Vila Nova de. Uma avaliação empírica do tamanho ótimo dos municípios. **R. bras. Est. Pop.**, v. 39, p. 1-26, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/sKNsVTfQnfZSZ8g5RpyshHf/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 21 jan. 2023.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU Brasil. OMS: Para cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se 4,3 dólares em saúde global. Brasil, 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/>. Acesso em: 21 jan. 2023.

OLIVEIRA, Jimmy Lima de (coord.). **Indicadores Sociais do Ceará – 2008**. Fortaleza: IPECE, 2009. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/05/IndicadoresSociais_2008.pdf Acesso em: 20 ago 2021.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O Desvio de Finalidade das Contribuições e o seu Controle Tributário e Orçamentário no Direito Brasileiro. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 2, n. 2, jul./dez 2007. Disponível em:

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4485>. Acesso em: 22 jan. 2023.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 7. ed. São Paulo: RT, 2015.

PAIVA, Witalo (org.). **Cota parte do ICMS**. Índice de Qualidade da Educação de ago. 2018. In: II Fórum com Prefeitos, Secretária de Educação e Gestores Municipais do MAISPAIC – CREDE 8. Baturité: IPECE, 2018. Disponível em: <https://is.gd/20r4cM>. Acesso em: 22 out. 2020.

PAIVA, Witalo (org.). **Cota parte do ICMS**. Índice de Qualidade na Educação. Fortaleza: IPECE, 2019. Disponível em: <https://is.gd/asNi4o>. Acesso em: 22 out. 2020. Acesso em: 22 jan. 2023.

PARÁ. **Decreto Nº 775 de 26 de junho de 2013**. Regulamenta a Lei Estadual no 7.638, de 12 de julho de 2012. Pará: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2013/06/27/d-e-c-r-e-t-o-no-775-de-26-de-junho-de-2013-publicado-no-doe-no-32-426-de-27062013/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PARÁ. **Lei Estadual nº 7.638, de 12 julho de 2012**. Dispõe sobre o tratamento especial deque trata o § 2o do art. 225 da Constituição do Estado do Pará. Pará: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/wpcontent/uploads/2015/11/legislacao/estadual/Lei_Estadual_n_o_7.638_ICMS_VERDE.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021

PARAIBA. **Lei Estadual Nº 9.600 de 21 de dezembro de 2011**. Disciplina a participação dos Municípios na arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICMS, mediante repasse ecológico, e dá outras providências. Paraíba: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

PARANÁ. **Lei Complementar Nº 59 01 de outubro de 1991**. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o Art. 2º da Lei Nº 9.491/00, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conversação ambiental, assim como adota outras providências. Paraná: Câmara dos Deputados, 1990. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=359140#:~:text=Estabelece%20crit%C3%A9rios%20para%20fixa%C3%A7%C3%A3o%20dos,Art>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PARANÁ. **Lei nº 2007 de 18 de Dezembro de 2019**. Altera os dispositivos que especificadas Leis nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990, e nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003. Paraná: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

PARANÁ. **Lei nº 9.491, 21 de dezembro de 1990**. Estabelece critérios para fixação dos índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS. Paraná: Câmara dos Deputados, 1990. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=359140#:~:text=Estabelece%20crit%C3%A9rios%20para%20fixa%C3%A7%C3%A3o%20dos,Art>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei Estadual Nº 11.899 de 21 de dezembro de 2000**. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios, de que trata o artigo 2º, da Lei nº

10.489, de 02 de outubro de 1990, considerando aspectos socioambientais, e dá outras providências. Pernambuco: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 13.368 de 14 de dezembro de 2007**. Ajusta critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, e alterações. Pernambuco: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14.529 de 9 de dezembro de 2011**. Modifica a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, relativamente a redefinições de critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios. Pernambuco: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Leis_Tributarias/2011/Lei14529_2011.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 16.616 de 15 de julho de 2019**. Modifica a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, relativamente a redefinições de critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios. Pernambuco: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Leis_Tributarias/2011/Lei14529_2011.htmhttps://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2019/Lei16616_2019.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

PETTERINI, Francis Carlo; IRFFI, Guilherme Diniz. Evaluating the impact of a change in the ICMS tax law in the state of Ceará in municipal education and health indicators.

Economia, v. 14, n. 3–4, p. 171-184, 2013. Disponível em:

<https://www.econstor.eu/handle/10419/179554>. Acesso em: 21 jan. 2023.

PETTERINI, Francis Carlo; IRFFI, Guilherme. **Avaliando o impacto da mudança da Lei do ICMS no Ceará**: há como incentivar os municípios a usar melhor os seus recursos? 2010. Trabalho fruto do projeto apoiado pela FUNCAP através do processo BPI-0031-00030.01.00/10 e pelo CNPq através do processo 401146/2010-3, denominado Centro de Gestão para Resultados (www.cgpr.ufc.br).

PIAUI. **Lei Estadual nº 5.001, de 14 de janeiro de 1998**. Dispõe sobre mecanismo de distribuição do ICMS às Prefeituras Municipais segundo os mandamentos constitucionais, e dá outras providências.

PIAUI. **Lei nº 5.813 de 03 de dezembro de 2008**. Cria o ICMS ecológico para beneficiar municípios que se destaquem na proteção ao meio ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/14160>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PIAUI. **Lei nº 6581 de 23 de setembro de 2014**. Altera a Lei nº 5.813, de 03 de dezembro de 2008, que trata do repasse da parcela do ICMS Ecológico para os municípios que se destaquem na proteção do meio ambiente. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

PIAUI. **Lei Ordinária Nº 5.886 de 19 de agosto de 2009**. Altera a Lei nº 4.257, de 06 de janeiro de 1989 e a Lei nº 5.001, de 14 de janeiro de 1998, relativamente ao repasse do ICMS para os municípios. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Direitos Humanos e Proteção ao Meio Ambiente. *In*: ROSSI, Alexandre *et al.* (orgs). **Direito Ambiental: Direitos Fundamentais e o Direito Ambiental**. Brasília: EMBRAPA, 2016.

PONTES, Paulo Araújo (org.). **Fatores Explicativos para o Desempenho Fiscal dos Municípios Cearenses**. Fortaleza, CE: Ipece, 2019. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/02/ipece_informe_165_31_dez2019.pdf. Acesso em: 20 set 2021.

POPELIER, Patricia. Federalism Disputes and the Behavior of Courts: Explaining Variation in Federal Courts' Support for Centralization. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 47, n. 1, p. 27-48, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/publius/article-abstract/47/1/27/2755819?login=false>. Acesso em: 21 jan. 2023.

PRADO, Sergio. **Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2006.

RFFI, Guilherme; PETTERINI, Francis Carlo. Avaliando o impacto da mudança da Lei do ICMS do Ceará nos indicadores municipais de educação e saúde. *In*: **Encontro de Economia Ceará em Debate**. 1. ed. Fortaleza: 2013, v. 1, p. 6-27. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2013/05/AVALIANDO_O_IMPACTO_DA_MUDANCA_DA_LEI_DO_ICMS_DO_CEARA_NOS_INDICADORES_MUNICIPAIS_DE_EDUCACAO_E_SAÚDE.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual nº 5.100 de 04 de outubro de 2007**. Altera da Lei Nº 2.664 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conversação ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.907 de 14 de janeiro de 2008**. Altera a Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997, que dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Nº 15.235 de 18 de dezembro de 2018**. Altera a Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997, que dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. Disponível em:

http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=604. Acesso em: 20 fev. 2021.

RODDEN, Jonathan. Comparative federalismo and decentralization: on meaning and measurement. *Comparative Politics*, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4150172>. Acesso em: 21 jan. 2023.

RONDÔNIA. **Lei Complementar Nº 147 de 15 de janeiro de 1996**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 115, de 14 de junho de 1994, e dá outras providências. Rondônia: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159965>. Acesso em: 20 fev. 2021.

ROSA, Antônio Lisboa Teles da; Holanda, Marcos Costa; MAIA JÚNIOR, Francisco de Queiroz. O Marco Lógico da Gestão Pública por Resultados (GPR). *In: Holanda, Marcos Costa. (Org.). Ceará, a prática de uma gestão pública para resultados*. Fortaleza: IPECE, 2006. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/Ceara_GPR.pdf. Acesso em: 22 jan. 2023.

RUBINSTEIN, Flávio. A repartição de competências tributárias no Brasil sob a ótica da teoria normativa do federalismo fiscal. *In: VASCONCELOS, Roberto França (Org.). Política Fiscal*. Série GVlaw. São Paulo: Saraiva, 2009.

SÃO PAULO. **Lei Estadual Nº 8.510 de 29 de dezembro de 1993**. Altera a Lei n.º 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1993/original-lei-8510-29.12.1993.html>. Acesso em: 20 fev. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva fundamental. 12. ed. Revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SASSO, Maiara; RIGHETTO, Patricia; VARELA, Patricia Siqueira (org.). **Distribuição da parcela discricionária da cota-parte do ICMS e os resultados na educação**. Instituto Natura, 2018. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2019/03/Resumo-Executivo-estudo-sobre-distribuic%CC%A7a%CC%83o-da-parte-discriciona%CC%81ria-da-cota-parte-do-ICMS..pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Você nem sabe, mas vive entre a reserva do possível e as escolhas trágicas. **Conjur**, 23 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-23/contas-vista-vivemos-entre-reserva-possivel-escolhas-tragicas#:~:text=Voc%C3%AA%20nem%20sabe%2C%20mas%20vive,poss%C3%ADvel%20e%20as%20escolhas%20tr%C3%A1gicas&text=Teoricamente%2C%20todos%20somos%20donos%20de,para%20o%20que%20vou%20expor>. Acesso em: 21 jan. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *In: Boletim de Ciências Económicas*: homenagem ao Prof. Doutor

Antônio José Avelãs Nunes, v. 57, n. 3, p. 3179-3202, 2014. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002801796>. Acesso em: 21 jan. 2022.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. *In*: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SERGIPE. **Lei nº 8.628 de 05 de dezembro de 2019**. Cria o ICMS-Social e estabelece, na forma do inciso IV do art. 158 e do inciso II do parágrafo único do mesmo dispositivo da Constituição Federal, critérios para a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos Municípios, e dá providências correlatas. Disponível em:

SERGIPE. **Lei nº 8.797 de 17 de dezembro de 2020**. Altera o art. 9º e o Anexo Único da Lei nº 8.628, de 05 de dezembro de 2019, que cria o ICMS-Social e estabelece, na forma do inciso IV do art. 158 e do inciso II do parágrafo único do mesmo dispositivo da Constituição Federal, critérios para a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos Municípios, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=406169#:~:text=Altera%20o%20art.,do%20inciso%20IV%20do%20art.&text=9%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%208.628,%22Art..> Acesso em: 20 fev. 2021.

SHIRASU, Maitê Rimekká; IRFFI, Guilherme Diniz; PETTERINI, Francis Carlo. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. *In*: **VI Caen – EPGE**, Fortaleza, 2013. Disponível em: [https://caen.ufc.br/wp-content/uploads/2013/06/melhorando-a-](https://caen.ufc.br/wp-content/uploads/2013/06/melhorando-a-qualidade-da-educacao-por-meio-do-incentivo-orcamentario-aos-prefeitos-o-caso-da-lei-do-icms-no-ceara.pdf)

[qualidade-da-educacao-por-meio-do-incentivo-orcamentario-aos-prefeitos-o-caso-da-lei-do-icms-no-ceara.pdf](https://caen.ufc.br/wp-content/uploads/2013/06/melhorando-a-qualidade-da-educacao-por-meio-do-incentivo-orcamentario-aos-prefeitos-o-caso-da-lei-do-icms-no-ceara.pdf). Acesso em: 21 jan. 2022.

SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da; PEDROSA, Beatriz Mesquita Jardim; DA SILVA, Márcio Francisco. Avaliação dos impactos do icms socioambiental na criação de unidades de conservação e unidades de tratamento de resíduos sólidos em pernambuco: Uma análise a partir do método de diferenças-em-diferenças. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 44, n. 2, p. 559-574, abr-jun. 2013. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/73>. Acesso em: 22 jan. 2023.

SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 3, p. 9-64, 2019. Disponível em: <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3990>. Acesso em: 21 jan. 2022.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

STONE, Mervyn. Cross-validators choice and assessment of statistical predictions. **Journal of the royal statistical society, Series B (Methodological)**, v. 36, n. 2, p. 111-133, 1974. Disponível em: <https://sites.stat.washington.edu/courses/stat527/s13/readings/Stone1974.pdf>. acesso em: 21 jan. 2023.

TCE Ceará lança série sobre eficiência da arrecadação municipal. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, 14 agosto 2019. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/3734-tce-ceara-lanca-serie-sobre-eficiencia-da-arrecadacao-municipal>. Acesso em: 22 jan. 2023.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956. Disponível em: http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

TINTNER, Gerhard. The definition of econometrics. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, v. 21, n. 1, p. 31-40, 1953. Disponível em: [https://doi.org/0012-9682\(195301\)21:1%3C31:TDOE%3E2.0.CO;2-K](https://doi.org/0012-9682(195301)21:1%3C31:TDOE%3E2.0.CO;2-K). Acesso em: 21 jan. 2022.

TOCANTINS. **Lei Estadual nº 1.323 de 04 de abril de 2002**. Dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=170968>. Acesso em: 20 fev. 2021.

TOCANTINS. **Lei Estadual nº 2.959 de 18 de junho de 2015**. Dispõe sobre critérios de distribuição das parcelas municipais do ICMS, e adota outras providências.

Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei2.959.15.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

TOCANTINS. **Lei Estadual nº 765, de 27 de junho de 1995**. Dispõe sobre os critérios de distribuição das parcelas municipais do ICMS, da compensação recebida em transferência da união, e dá outras providências. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei765-95.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

TOCANTINS. **Lei nº 3.319 de 22 de dezembro de 2017**. Altera a Lei 2.959, de 18 de junho de 2015, na parte que especifica. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei3.319.17.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico: RFD FE**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/311934/mod_resource/content/1/D_HTO_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Finance.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica.** Metodica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário. 2 Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. **Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária:** uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro. *In:* Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VELOSO, Pedro Alexandre Santos; BARBOSA, Rafael Barros. Impacto desigual do financiamento da educação em resultados. *In:* **XVI Encontro Economia do Ceará em Debate**, Fortaleza, 2020. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/12/ECONOMIA_DO_CEARA_EM_DEBATE_2020.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jan. 2023.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. Statistical significance is okay, too: comment on “Size Matters”. **The Journal of Socio-Economics**, v. 33, n. 5, p. 577-579, 2004.

Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/soceco/v33y2004i5p577-579.html>. Acesso em: 21 jan. 2023.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do federalismo democrático.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

APÊNDICES

Tabela - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - Municípios 10M+ de 2009 a 2019
da cota parte de ICMS do Estado do CE

	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Fortaleza	3,90	4,20	4,60	5,40	6,00	6,20
Maracanaú	4,70	4,90	5,10	5,70	5,80	6,00
Sobral	6,60	7,30	7,80	8,80	9,10	8,40
Caucaia	3,90	4,30	4,40	5,00	5,10	5,30
Eusébio	4,80	5,40	5,70	6,20	6,60	6,10
Juazeiro do Norte	3,90	4,20	4,20	4,90	5,00	5,50
Horizonte	4,50	5,10	5,50	6,10	6,80	6,90
Aquiraz	4,00	4,90	5,40	4,90	5,60	6,00
São Gonçalo do Amarante	4,70	5,10	4,90	6,10	6,50	6,70
Pacatuba	4,10	4,60	4,80	5,30	5,60	6,00

Tabela - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - Municípios 10M- de 2009 a 2019
da cota parte de ICMS do Estado do CE

	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Guaramiranga	4,50	4,60	5,40	5,80	6,20	6,00
Palmácia	3,40	4,30	4,90	5,50	5,50	6,30
Granjeiro	4,40	4,20	5,90	5,80	5,10	6,00
Paramoti	4,00	4,50	4,20	5,30	5,10	4,70
Ibicuitinga	3,60	4,80	5,40	5,50	6,00	6,00
Quixelô	3,80	5,00	4,90	5,10	5,80	6,10
Ibaretama	3,20	3,30	3,70	4,40	4,80	5,10
Miraíma	4,10	4,20	4,50	4,80	5,20	5,50
Arneiroz	3,40	4,50	4,30	5,80	5,40	5,70
Umari	3,40	4,60	3,80	4,60	4,30	6,30

Tabela - Taxa de mortalidade infantil - Municípios 10M+ de 2009 a 2019 da cota parte de ICMS do Estado do CE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fortaleza	15,76	11,98	13,00	11,17	10,80	11,35	11,65	11,35	13,54	11,30	11,56
Maracanaú	9,86	8,78	8,06	7,04	8,26	9,61	10,70	9,32	11,31	9,48	7,92
Sobral	18,92	13,62	18,16	14,55	16,22	13,25	8,66	9,13	7,87	7,66	6,45
Caucaia	13,31	11,49	11,15	11,68	12,24	10,63	11,05	10,53	13,82	11,89	12,92
Eusébio	15,58	11,48	8,62	9,11	11,99	4,62	4,77	4,00	8,64	4,07	15,48
Juazeiro do Norte	12,96	13,58	19,95	13,68	19,13	12,04	14,47	15,97	11,66	14,71	12,52
Horizonte	15,37	14,75	6,86	10,51	5,85	14,04	7,21	8,96	4,85	7,79	4,10
Aquiraz	18,56	16,70	9,16	11,16	5,30	11,13	4,82	24,96	15,76	14,08	8,41
São Gonçalo do Amarante	16,57	10,13	15,94	5,27	12,77	6,27	8,59	13,79	17,97	11,83	16,07
Pacatuba	10,61	12,24	10,53	18,18	14,01	7,47	13,66	14,58	12,96	9,28	11,78

Tabela - Taxa de mortalidade infantil - Municípios 10M- de 2009 a 2019 da cota parte de ICMS do Estado do CE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Guaramiranga	34,09	0,00	32,26	10,53	0,00	0,00	13,70	13,33	0,00	0,00	14,93
Palmácia	9,52	46,88	16,53	14,93	19,42	9,26	18,69	9,09	8,55	0,00	0,00
Granjeiro	0,00	33,90	13,51	0,00	0,00	0,00	17,54	33,33	0,00	0,00	0,00
Paramoti	20,83	6,80	37,59	16,39	13,99	35,21	7,09	23,62	0,00	6,94	9,26
Ibicuitinga	12,20	0,00	11,36	0,00	0,00	31,45	0,00	7,14	6,45	6,71	0,00
Quixelô	16,06	4,27	38,46	4,90	16,30	11,76	4,50	24,54	11,11	17,94	34,48
Ibaretama	22,62	18,10	10,15	5,08	16,48	9,62	34,48	42,25	46,63	19,61	9,85
Miraíma	24,90	4,61	9,43	14,22	36,08	15,15	11,24	22,86	23,12	16,48	15,46
Arneiroz	16,95	20,62	10,31	17,86	28,99	10,20	0,00	0,00	11,11	22,47	26,55
Umari	10,53	28,85	26,32	51,95	42,11	12,20	32,26	0,00	11,63	0,00	0,00

Tabela - % da população urbana residente em domicílios ligados à rede de esgotamento sanitário - Municípios 10M+ de 2009 a 2019 da cota parte de ICMS do Estado do CE

	2013	2014	2015	2016	2017
Fortaleza	48,5	47,5	49,0	49,7	50,7
Maracanaú	40,2	28,9	29,7	29,8	31,1
Sobral	91,0	91,3	91,0	85,0	86,6
Caucaia	32,1	34,9	33,2	34,9	34,0
Eusébio	7,8	8,0	8,7	9,2	9,1
Juazeiro do Norte	25,3	22,0	22,9	23,3	24,0
Horizonte	8,7	8,3	7,4	7,7	9,1
Aquiraz	9,6	16,0	18,3	17,7	17,0
São Gonçalo do Amarante	22,7	16,1	19,5	21,3	15,9

Tabela - % da população urbana residente em domicílios ligados à rede de esgotamento sanitário - Municípios 10M- de 2009 a 2019 da cota parte de ICMS do Estado do CE

Guaramiranga	47,8	29,5	32,8	31,5	34,4
Palmácia	21,7	18,2	18,6	18,8	18,9
Granjeiro	55,6	37,0	37,7	38,6	37,6
Paramoti	18,1	15,7	15,4	16,9	16,8
Ibicuitinga	SD	SD	SD	SD	SD
Quixelô	70,8	77,1	77,6	77,8	78,1
Ibaretama	SD	SD	SD	SD	SD
Miraíma	SD	SD	SD	SD	SD
Arneiroz	SD	SD	SD	SD	SD
Umari	91,8	92,0	93,0	94,2	94,4

Obs.: Pacatuba, Ibicuitinga, Ibaretama, Miraíma, Arneiroz não apresentaram dados no período observados.